

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

---

**CONTRIBUTION A L'ÉTUDE**  
DE  
**LA LÉGISLATION IMPÉRIALE ALLEMANDE**  
SUR  
**LES ASSURANCES OUVRIÈRES**  
ET SPÉCIALEMENT SUR  
**L'ASSURANCE DES INVALIDES**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

(Sciences juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Mercredi 11 Décembre 1901, à une heure et demie

PAR

**André KORN**

DOCTEUR ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

(1<sup>re</sup> médaille d'or, Concours de Doctorat, 1900)

(Prix de Thèse offert par la Société des Amis de l'Université de Dijon, 1901)

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. TRUCHY, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS { M. DESSERTAUX, PROFESSEUR  
M. E. GAUDEMET, AGRÉGÉ

---

DIJON  
LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

—  
1901



CONTRIBUTION A L'ÉTUDE  
DE  
LA LÉGISLATION IMPÉRIALE ALLEMANDE  
SUR  
LES ASSURANCES OUVRIÈRES  
ET SPÉCIALEMENT SUR  
L'ASSURANCE DES INVALIDES



UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

---

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE  
DE  
LA LÉGISLATION IMPÉRIALE ALLEMANDE  
SUR  
LES ASSURANCES OUVRIÈRES  
ET SPÉCIALEMENT SUR  
L'ASSURANCE DES INVALIDES

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

(Sciences juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Mercredi 11 Décembre 1901, à une heure et demie

PAR

**André KORN**

DOCTEUR ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES  
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

(1<sup>re</sup> médaille d'or, Concours de Doctorat, 1900)

(Prix de Thèse offert par la Société des Amis de l'Université de Dijon, 1901)

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. TRUCHY, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS { M. DESSERTAUX, PROFESSEUR  
                          { M. E. GAUDEMET, AGRÉGÉ



DIJON  
LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

1901



## NOTE DE L'AUTEUR

---

Au début de ces quelques pages, ce m'est un devoir que d'exprimer toute ma reconnaissance pour les concours bienveillants qui m'ont été prêtés, et sans lesquels il ne m'eût pas été possible d'entreprendre ce travail.

A mon père, auprès de qui j'ai trouvé à tout instant la solution de nombreuses difficultés linguistiques ; à mon oncle, M. Henri KORN, Trésorier de la *Orts-Krankenkasse* de Bouxwiller (Basse-Alsace), dont la compétence technique m'a été d'un précieux secours ; à mon excellent ami, M. Camille BINDER, Secrétaire général honoraire de la *Société des Sciences, Agriculture et Arts de la Basse-Alsace* (1), dont j'ai pu mettre à profit la vaste et sûre érudition ; qu'il me soit permis d'associer, dans un même sentiment de gratitude pour la courtoise obligeance avec laquelle ils ont bien voulu guider ou faciliter mes recherches documentaires et accueillir mes demandes de renseignements : M. le Dr Emile PÉTRI, Sous-secrétaire d'Etat au Ministère Impérial d'Alsace-Lorraine ; M. le Dr HÖFFEL, député au *Reichstag* ; M. le Dr Friedrich ZAHN, Conseiller à l'Office Impérial de Statistique ; MM. les Professeurs Dr KNAPP et Dr Werner WITTICH, de l'Université de Strasbourg (Faculté des Sciences juridiques et sociales) ; M. le Dr Dionysius WILL, de l'Université de Munich (Sciences sociales) ; les directeurs de la Bibliothèque et des Musées de la Ville de Strasbourg, M. le Dr Félix BLUMSTEIN, Conseiller de justice et avocat, et M. le Dr Adolphe SEYBOTH ; enfin et surtout M. le Secrétaire général de la *Soziale Auskunftsstelle* de München-Gladbach (Prusse Rhénane).

A. K.

Sulz-unterm-Wald (Alsace), Septembre 1901.

(1) J'appartiens moi-même, comme membre correspondant, à cette société savante strasbourgeoise, dont la fondation remonte à 1799, et dans certains *Bulletins mensuels* de laquelle, publiés en français et en allemand (notamment dans celui de juillet 1889), j'ai pu trouver quelques données intéressantes sur divers points de mon sujet.



CONTRIBUTION  
A L'ÉTUDE DE LA LÉGISLATION IMPÉRIALE ALLEMANDE  
SUR  
LES ASSURANCES OUVRIÈRES  
ET SPÉCIALEMENT SUR  
L'ASSURANCE DES INVALIDES

---

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis quelques années, l'on peut dire que la France est à un tournant de son histoire juridique et législative. « Le régime républicain, existant depuis 1870, a eu deux phases distinctes : la première a duré une dizaine d'années, depuis les élections de 1871 jusqu'à 1880. La majorité, dans les assemblées politiques, appartenait encore aux différents partis monarchistes et conservateurs, coalisés contre le parti républicain. Il en fut ainsi du moins dans l'Assemblée nationale élue en 1871, à la fin de la guerre ; quand la constitution de 1875 fut mise en vigueur, le parti républicain, en majorité dans la Chambre des députés, se trouvait en minorité au Sénat, et ne pouvait faire aboutir aucune des réformes qu'il proposait. Ce fut seulement après les élections sénatoriales de 1879 qu'il obtint la majorité au Sénat. Ce fait eut une répercussion directe sur la législation. De 1870 à 1880 les lois nouvelles sont peu nombreuses, les réformes sont modérées, pres-

que timides. En 1880, les choses changent de face ; le pouvoir législatif entre dans une ère de production presque excessive, telle qu'il n'en avait jamais connue, si ce n'est dans la période de 1789 à 1793. Les lois votées depuis 1880 sont très nombreuses ; mais ce qui est surtout remarquable, c'est moins leur nombre que leur *esprit*. La tendance d'un pouvoir législatif issu du suffrage universel est nécessairement de favoriser la masse de la nation aux dépens des anciennes classes dirigeantes, riches mais peu nombreuses. Cette tendance s'est beaucoup accentuée depuis 1889. Elle agit surtout dans les *questions ouvrières* (syndicats, assurances, retraites, livrets, habitations à bon marché.....) ; mais elle se fait sentir même sur les matières de pur droit civil. Les lois dites *ouvrières* dérogent fréquemment aux principes du droit traditionnel. Les principes les plus solides scientifiquement ne résistent pas aux projets des réformateurs, et les lois nouvelles modifient le droit jusque dans ses bases les plus profondes (1) ». D'aucuns s'épouvantent de cette tendance qui, pour d'autres, est au contraire tout à l'honneur des temps qui la voient éclore et du régime politique qui en favorise l'évolution. Au surplus, que ceux qu'inquiète ce mouvement de solidarité sociale se consolent en jetant les yeux hors de nos frontières ; ils verront que la République Française n'en a pas le monopole, ni même, hélas ! l'initiative, et qu'elle s'est laissé distancer, sur bien des points, par les monarchies voisines, et notamment par l'empire d'Allemagne, dont la législation ouvrière a reçu un remarquable développement.

Il en est ainsi, en particulier, dans une matière toute d'actualité, celle des assurances ouvrières. Tandis que l'assurance des ouvriers contre la maladie n'existe pour ainsi dire pas chez nous, que la loi sur les accidents du travail ne date que du 9 avril 1898, et que c'est le 20 mai

(1) Marcel PLANIOL, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris, *Traité élémentaire de droit civil*, tome 1<sup>er</sup>, pages 35, 36.

1901 seulement qu'est venu en discussion au Palais-Bourbon le projet de loi sur les retraites des invalides du travail, ce n'est pas sans un légitime orgueil qu'à l'occasion de l'Exposition Universelle de 1900, le gouvernement impérial allemand faisait éditer un ouvrage (1) destiné à présenter à l'admiration du monde un système complet d'assurance ouvrière contre la maladie, les accidents, l'invalidité et la vieillesse, dont les principes immédiats furent posés par un message impérial adressé au *Reichstag*, le 17 novembre 1881, appelé un peu pompeusement en Allemagne « la grande charte de la politique sociale de l'Empire (2) », mais qui, à vrai dire, a des origines beaucoup plus lointaines et se rattache intimement aux institutions juridiques du passé dont il n'est qu'un lent et progressif perfectionnement. A l'heure où nos législateurs sont saisis d'un projet d'assurance obligatoire des ouvriers contre l'invalidité résultant de l'âge ou des infirmités, il a semblé à certaines personnes, auxquelles je suis profondément reconnaissant de leur affectueux conseil, que les facilités linguistiques dont je suis redevable à mon origine alsacienne pourraient être utilisées à dépouiller quelques documents allemands relatifs à la matière des assurances ouvrières de l'autre côté des Vosges. Après les remarquables travaux de M. Maurice Bellom, ingénieur au Corps des Mines (3), qui s'est

(1) Dr Ludwig LASS, K. Regierungsrath im Reichs-Versicherungsamt, et Dr Friedrich ZAHN, K. Regierungsrath im Kaiserlichen Statistischen Amt, *Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiter-Versicherung, Denkschrift für die Weltausstellung zu Paris, 1900. — Im Auftrage des Reichs-Versicherungsamtes.*

(2) Dr E. VON WÆDTKE, Direktor im Reichsamt des Innern, *Kommentaren zur Arbeiterversicherungsgesetzgebung.*

(3) Maurice BELLOM, — *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger. — Communication sur la question des retraites ouvrières dans les différents pays étrangers, notamment en Allemagne (Bulletin de la société de Législation comparée, 1897, p. 195).* — *Notes sur les projets de réforme des lois allemandes d'assurance contre les accidents (Ibidem, 1897, p. 306, 1900, p. 715).* — *Note sur un projet de modification de la loi de l'Empire allemand sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse (Ibidem, 1899, p. 97), etc...*

fait une spécialité de l'étude des assurances ouvrières à l'étranger, et qui, notamment en ce qui concerne l'Allemagne, a tenu consciencieusement le public français au courant des modifications réalisées ou projetées dans la législation relative à cette matière, il y aurait de ma part une inutile témérité à tenter de présenter un tableau détaillé et complet de l'assurance ouvrière allemande telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, avec les réformes, de pur détail d'ailleurs, qui y furent récemment introduites ou sont à l'ordre du jour. L'étude d'une mesure plus radicale et plus lointaine, tendant à la fusion des trois branches de l'assurance en un tout homogène et simpliste, m'eût vivement tenté ; mais l'hostilité opposée par les pouvoirs publics allemands à la prise en considération, pour le moment du moins, des vœux émis de divers côtés en ce sens, recule trop loin l'échéance de cette réforme, considérée par les gens compétents comme inopportune et prématurée, pour qu'il y ait actuellement, et au point de vue français, quelque intérêt à l'examiner à fond. Mon objectif sera donc beaucoup plus modeste. Notre projet français sur les retraites ouvrières va, sans aucun doute, susciter, dans les Écoles de Droit, tant dans la section juridique que du côté des économistes, des travaux et notamment des thèses, dont l'élaboration nécessitera la connaissance de quelques notions de droit comparé, que l'ignorance générale des langues étrangères peut rendre difficiles à acquérir. Ce modeste travail, qui lui-même est une simple thèse de doctorat, a précisément pour but de faciliter les recherches de cette nature en fournissant, en langue française, des documents sur quelques points spéciaux, et qui m'ont paru particulièrement intéressants à examiner, de l'assurance ouvrière allemande.

La branche qu'il en est le plus utile de connaître, à raison de sa similitude d'objet avec notre projet de loi des retraites ouvrières, c'est l'assurance-vieillesse et invalidité. Sans doute, il existe d'ores et déjà sur ce point

une remarquable étude de M. Gaston de Saint-Aubert (1), à laquelle je suis loin de prétendre ajouter quoi que ce soit. Mais, à côté et en sous-ordre de ce magistral ouvrage, il m'a semblé qu'il peut y avoir place encore pour une notice succincte relative à cette branche de l'assurance, créée par la loi du 22 juin 1889 et modifiée par la *Novelle* du 13 juillet 1899, mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant. Etant donné la complexité souvent obscure des textes allemands, j'ai cru bon, pour faciliter les recherches, de présenter, d'après les documents allemands les plus récents, un tableau d'ensemble de l'assurance-invalidité telle qu'elle fonctionne actuellement, au lendemain de la réforme, abstraction faite provisoirement de toute différence entre textes anciens et dispositions nouvelles, sauf à mentionner brièvement, à titre de conclusion sommaire de cet examen, les principales, — et d'ailleurs peu importantes — modifications réalisées par la *Novelle*. Ce n'est pas tout. L'assurance allemande contre l'invalidité n'est pas une conception juridique isolée et indépendante, se suffisant à soi-même; bien plus, ce n'est pas seulement l'un des facteurs coopérants d'un vaste système harmonique et rationnel d'assurances générales, créé par la seule volonté du législateur; c'est, comme nous le verrons, l'aboutissant nécessaire d'une longue évolution, presque spontanée, et, dans tous les cas, favorisée dans son essor par le génie national de la race germanique, évolution qui constitue l'une des particularités les plus curieuses de l'institution juridique des assurances ouvrières allemandes, et qu'il importe de connaître pour placer l'assurance des invalides dans son vrai milieu, lui donner son véritable caractère. Et dès lors, clef de voûte d'un édifice laborieusement construit, l'assurance contre l'invalidité ne peut être envisagée isolément; son efficacité sociale, son action sur la classe

(1) Gaston DE SAINT-AUBERT, docteur en droit, avocat à la Cour de Paris, *L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité en Allemagne*.

ouvrière est commune avec celle des deux autres branches de l'assurance ouvrière, la part de l'un et de l'autre de ces éléments étant, sur divers points, presque impossible à délimiter. La présente étude comprendra donc deux chapitres : l'un consacré spécialement à l'examen juridique de la loi d'assurance des invalides, en montrant sommairement la très grande similitude avec le projet gouvernemental français de retraites ouvrières ; l'autre, plus général, sera consacré à un aperçu historique et d'ensemble de la législation impériale allemande des assurances ouvrières.

---

## CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE JURIDIQUE ET COMPARAISON SOMMAIRE AVEC LE  
PROJET GOUVERNEMENTAL FRANÇAIS DES RETRAITES  
OUVRIÈRES DE LA LOI D'ASSURANCE DES INVALIDES  
TELLE QU'ELLE FONCTIONNE EN ALLEMAGNE A L'HEURE  
PRÉSENTE.

### INTRODUCTION

**Rapide analyse du projet gouvernemental français  
de retraites ouvrières comme terme de compari-  
son sommaire avec les textes allemands.**

Saisie le 20 mai 1901 par le gouvernement d'un projet de loi tendant à l'établissement en France d'un système de retraites ouvrières, la Chambre des députés, après en avoir, dans la session ordinaire, adopté l'article 1<sup>er</sup>, a ordonné la consultation, pendant les vacances parlementaires, des chambres syndicales, qui ont fait au projet un accueil peu enthousiaste. Bien qu'il n'entre pas dans mes intentions de me livrer à une comparaison approfondie de la législation allemande sur l'assurance des invalides du travail avec ce projet français qui semble destiné à n'entrer dans notre législation que sous réserve de profondes modifications, il m'a néanmoins paru utile, à l'effet de montrer la très grande parenté entre les deux systèmes, de placer, en tête de ce commentaire de la loi allemande, un bref exposé des grandes lignes du projet français.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce texte, « tout ouvrier

ou employé de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, tout sociétaire ou auxiliaire employé par une association ouvrière de production, a droit, s'il est de nationalité française, et dans les conditions déterminées par la présente loi, à une retraite de vieillesse à 65 ans ». Si, avant cet âge, il est atteint d'invalidité, c'est-à-dire, d'après les articles 15 et 16, s'il vient, pour toute autre cause que la vieillesse, et en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, à n'être plus en état de gagner par son travail le tiers de ce que les personnes appartenant à son ancienne profession gagnent d'ordinaire par leur travail dans la même région, il pourra avoir droit à une retraite anticipée d'invalidité. Cette invalidité est, dit l'article 17, établie sur la demande de l'intéressé accompagnée d'un certificat du maire et d'un avis du conseil municipal, par décision en dernier ressort d'un comité départemental présidé par le préfet et comprenant, outre le trésorier général, les directeurs de l'enregistrement et des contributions directes, deux délégués du Ministère du commerce, deux conseillers généraux élus par leurs collègues et un médecin assermenté, plus deux représentants des employeurs et deux des ouvriers ou employés. L'article 2 exclut du bénéfice des retraites ouvrières les *employés* d'un traitement annuel supérieur à 4.000 francs. Par contre, l'article 34 prévoit, à côté des individus visés par l'article 1<sup>er</sup> et qui sont astreints obligatoirement à l'assurance, des assurés volontaires, artisans, petits commerçants, domestiques attachés à la personne, cultivateurs travaillant habituellement seuls ou n'employant habituellement que des membres de leur famille, lesquels sont admis à se constituer par eux-mêmes des retraites et à procurer le même avantage aux membres de leur famille travaillant habituellement avec eux. Nous ferons, dans les développements qui vont suivre, abstraction de cette dernière catégorie d'individus.

Le service des retraites doit être, en principe, assuré

par une Caisse nationale des retraites ouvrières, créée, dit l'article 4, sous la garantie de l'Etat, et gérée, sous l'autorité administrative du Ministère du commerce, par la Caisse des dépôts et consignations. Mais, en dehors des règles spéciales en vigueur pour le personnel travaillant au compte des personnes publiques du droit administratif, l'article 22 admet la concurrence des sociétés de secours mutuels et des caisses patronales ou syndicales autorisées par décret, pourvu que le montant de leurs retraites soit au moins égal au tarif de la Caisse nationale et qu'elles soient alimentées, comme cette dernière, au moins pour moitié par les subsides patronaux. Les employeurs doivent, en effet, tous les mois, verser à la Caisse nationale des retraites ouvrières — en laissant de côté les organes concurrents — une cotisation obtenue, tout d'abord en retenant pour chaque journée de travail de chacun des ouvriers ou employés, 5 centimes pour un salaire inférieur à 2 francs, 10 centimes de 2 à 5 francs, 15 centimes au-dessus de 5 francs, puis en ajoutant de ses propres deniers une somme égale, enfin en acquittant un droit fixe de 25 centimes, quel que soit le taux du salaire, pour chaque journée de travail afférente à un ouvrier de nationalité étrangère (art. 2 et 3). Je dis, à dessein, *un droit*, car, les ouvriers étrangers n'étant pas, nous l'avons vu plus haut, admis au bénéfice des retraites, cette prestation constitue un véritable impôt sur la main-d'œuvre étrangère, une mesure de protection du travail national, et les syndicats, consultés par le Ministère du commerce sur leur opinion relative au projet de loi, exagèrent quelque peu leurs sentiments internationalistes en s'élevant contre cette taxation, toute dans l'intérêt des travailleurs français. Les sommes provenant de cette dernière source sont, en principe, destinées à couvrir les frais de gestion de la caisse et à alléger les charges exceptionnelles incombant à l'État dans la période transitoire. Quant aux ressources, en quelque sorte normales de la caisse, c'est-à-dire les cotisations relatives

aux ouvriers français, elles servent à assurer le service des retraites, et, à cet effet, les versements effectués au nom de chaque ouvrier donnent lieu à l'ouverture d'un compte individuel.

En ce qui concerne la retraite de vieillesse, il n'est établi aucun minimum, contrairement à un contre-projet de M. Mesureur qui eût voulu la fixation de minima garantis au besoin à l'aide de subventions de l'État. Celui-ci, dans le projet gouvernemental, se borne à déclarer insaisissables toutes les retraites jusqu'à concurrence de 360 francs, et à assurer aux fonds de la Caisse nationale de retraites ouvrières un intérêt de 3 pour 100. Quant à la retraite elle-même, elle se calcule au moyen d'un tarif basé sur une table de mortalité, d'après les versements faits au nom de l'assuré, lequel d'ailleurs, en vue de se constituer une retraite supérieure, est autorisé, par l'article 26, à effectuer des versements supplémentaires. A titre transitoire, les travailleurs ayant atteint l'âge de 65 ans et justifiant de 30 années de travail salarié, y compris le temps de présence sous les drapeaux, lors de la mise en vigueur de la loi, recevront une retraite annuelle de 100 francs, prélevée sur un crédit de 15 millions par an, ouvert à la Caisse nationale des retraites ouvrières et sur le rendement des apports afférents aux ouvriers étrangers. Ceux qui, à la même date, auront moins de 65 ans mais qui, une fois parvenus à cet âge, pourront justifier de 30 années de travail salarié et de versements correspondant à 250 journées de travail par année, depuis la mise en vigueur de la loi, recevront, à 65 ans, une retraite minima variant de 100 à 180 francs, suivant l'âge, compris entre 64 et 36 ans, qu'ils auront lors de la mise en vigueur de la loi. Aux termes de l'article 38, ces allocations, prévues par les articles 36 et 37, ne sont servies que dans la mesure nécessaire pour parfaire aux ayants droit les sommes spécifiées auxdits articles, en y comprenant les revenus personnels de l'intéressé, indépendamment de tout salaire en argent ou en nature. C'est de la même ré-

serve qu'est affectée la pension d'invalidité minima de 200 francs, garantie en principe aux invalides, quel que soit leur âge, pourvu que leurs versements représentent au moins 2.000 journées de travail. Contrairement à ce que nous avons vu pour la retraite de vieillesse, qui procède sans aucune subvention du Trésor, si la liquidation de la retraite anticipée, d'après les versements opérés, n'atteint pas 200 francs, et si l'invalidé ne possède pas de ressources personnelles, une majoration, qui toutefois ne peut pas dépasser 100 francs, est ajoutée à la somme liquidée, au moyen d'une contribution officielle, dont l'État supporte 75 %, le département 15 % et la commune 10 %. Toutes les contestations relatives aux liquidations de retraites sont jugées en dernier ressort et sur procédure sommaire par le Tribunal civil ; l'article 30 ajoute également que les litiges concernant les cotisations sont de la compétence, sans appel possible, du juge de paix. Toutes ces instances jouissent du bénéfice de l'assistance judiciaire.

Tel est, esquissé à grands traits, le système préconisé par le projet de loi présenté le 20 mai 1901, par le Ministère Waldeck-Rousseau, à la Chambre des Députés. Il ne se distingue que par des différences de détail, bien que souvent d'une certaine importance, des dispositions consacrées par la loi allemande d'assurance des invalides (1) — c'est le titre exact de la *Novelle* du 13 juillet 1899, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1900, substitué à celui d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (2) que portait le texte primitif et encore fondamental du 22 juin 1889. Malgré ce changement de dénomination, l'objet de la loi reste, comme celui du projet français, de servir des retraites, ou des rentes (3), pour employer le terme technique allemand, aux vieillards et aux invalides. Pour étudier ces dispositions, nous les grou-

(1) Invalidenversicherungsgesetz.

(2) Alters-und Invaliditätsversicherung.

(3) Altersrente, Invalidenrente.

perons sous quatre chefs principaux, suivant qu'elles ont trait à la détermination de la clientèle de l'assurance; aux conditions imposées pour avoir droit éventuellement à ses secours; aux prestations fournies par l'assurance; enfin, aux règles d'organisation et de contentieux de l'assurance ouvrière des invalides (1).

## PREMIÈRE SECTION

### La clientèle de l'assurance des invalides.

L'une des questions les plus délicates que soulève l'étude de la législation allemande sur l'assurance des invalides, consiste dans la détermination des personnes auxquelles s'appliquent ses dispositions. Aussi, n'a-t-il point paru suffisant aux pouvoirs publics de l'Empire Allemand de se contenter des énumérations assez sommaires qui figurent dans les paragraphes (2) 1, 7 et 14 de la loi proprement dite. A la veille de la mise en vigueur de la *Novelle*, le 19 décembre 1899, parut une « Introduction » (3) de l'Office Impérial des assurances, à la fois mi-

(1) Les principaux documents consultés, en ce qui concerne ce premier chapitre, sont les suivants : Dr HITZE, Mitglied des deutschen Reichstags, *Was Jedermann betreffend die Invalidenversicherung wissen muss.* — ISENBART et SPIELHAGEN, ständige Mitglieder des Reichsversicherungsamtes, *Commentar zum Invalidenversicherungsgesetz.* — LASS et ZAHN, *op. cit.*; Dr LASS, Erster Theil: Einrichtung (développements compris sous la rubrique : Invalidenversicherung). — VOLKSVEREIN FÜR DAS KATHOLISCHE DEUTSCHLAND, *Soziale Tages-Fragen* 6. und 7. Heft: *Das Invalidenversicherungsgesetz vom 13 Juli 1899.* — Dr E. VON WÆDTKE Direktor im Reichsamt des Innern, *Invalidenversicherungsgesetz vom 13 Juli 1899, Text und Anmerkungen.* — Graf VON POSADOWSKY, Stellvertreter des Reichskanzlers. *Entwurf eines Invalidenversicherungsgesetzes* (Reichstag, 10. Legislaturperiode, 1. Session 1897-99, n° 93).

(2) Au lieu d'articles, la loi est divisée en 194 paragraphes, subdivisés en alinéas (abschnitt).

(3) Einleitung (*Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1900, n° 1).

nistère et Cour suprême en ce qui concerne l'assurance-invalidité et l'assurance-accidents, qui profitait de ce que la loi nouvelle introduisait quelques éléments dans les cadres de l'ancienne loi d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1891, pour présenter, sur ce point, une systématisation et trancher quelques difficultés et quelques doutes. A la clarté de ces documents combinés, nous étudierons successivement la règle fondamentale qui préside à la formation de cette clientèle, et les exceptions extensives ou restrictives qu'elle comporte.

ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *La règle.*

I. — La règle qui préside à la formation de la clientèle de l'assurance des invalides, c'est l'obligation de s'assurer, imposée par le paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi, à tout individu, quel que soit son sexe, sa fortune personnelle, sa nationalité — différence profonde avec le projet français — âgé de seize ans révolus et appartenant aux deux catégories suivantes :

α) En premier lieu, dans l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup>, la loi vise toute personne occupée, en territoire allemand, moyennant une rémunération consistant en un traitement ou salaire et quel que soit le montant de ce traitement ou salaire, à titre d'*ouvrier*, auxiliaire, compagnon, apprenti ou domestique. A cette énumération, l'alinéa 3 du même texte ajoute les équipages, moins les capitaines de navires, de la navigation allemande, maritime ou intérieure. Dans cette liste, un seul terme, d'ailleurs assez vague, celui d'*auxiliaire* (1), a paru mériter l'attention des rédacteurs de l'Introduction du 19 décembre 1899 qui, sous le chiffre 19 (2), déclare

(1) Gehülfe.

(2) Cette *Introduction* est divisée en un certain nombre de sentences numérotées.

qu'il convient de comprendre sous cette rubrique « tous les individus au service d'un employeur, dont l'activité est essentiellement assimilable, au point de vue social et économique, à celle de l'ouvrier, du compagnon et du domestique. » Cette définition resterait assez obscure si elle n'était accompagnée de quelques exemples ou assimilations. C'est ainsi que l'assurance, à titre d'auxiliaire, est imposée au personnel administratif subalterne de l'Empire, des États, communes et services publics, ainsi que des exploitations privées qui pratiquent presque exclusivement un travail de bureau, comme les études d'officiers ministériels et les organes d'assurance ouvrière contre les accidents et la maladie. Ceci comprend donc tous les écrivains, greffiers, caissiers, garçons de bureau, agents de police, surveillants de prison, appariteurs communaux, veilleurs de nuit, gardes champêtres, pompiers, etc. En parlant du même principe, l'assurance obligatoire s'étend également aux employés inférieurs du service ecclésiastique, sonneurs, souffleurs d'orgues, suisses ou fossoyeurs. Sur ce point donc, comme aussi par l'obligation de s'assurer imposée aux domestiques, la loi allemande déborde singulièrement les cadres de l'article 1<sup>er</sup> du projet français sur les retraites ouvrières. La même observation s'applique à la deuxième catégorie de personnes soumises en Allemagne à l'assurance obligatoire, avec cette différence, toutefois, que le projet français se montre, par un certain côté, plus extensif, en portant à 4.000 francs la limite maxima du revenu de travail assujettissant à l'assurance obligatoire, tandis que la loi allemande d'assurance des invalides s'arrête à 2.000 marks ou 2.500 francs par an.

b) Cette deuxième catégorie, organisée par l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi, et les dispositions comprises sous les chiffres 21-24 de l'Introduction du 19 décembre 1899, est celle des *employés*.

Elle comprend, en première ligne, ce que les Alle-

mands appellent les *employés d'exploitation* (1), ce que nous appellerions, en France, les employés techniques, c'est-à-dire, les individus participant, à un titre non purement subalterne, à la gestion et à la direction proprement dite des entreprises commerciales et industrielles : on range dans ce groupe les principaux clercs des études d'avocats-avoués et de notaires et les employés supérieurs des caisses d'épargne et de prévoyance. Ce premier groupe embrasse encore les contremaîtres et *agents techniques*, ingénieurs, architectes, dessinateurs, électriciens, chimistes, pourvu qu'ils touchent un traitement ou salaire — d'ailleurs moindre de 2.000 marks par an — c'est-à-dire, qu'ils soient, vis-à-vis d'un patron déterminé, dans une situation dépendante. Enfin, il y faut ajouter les commis et apprentis des maisons de commerce, autres que les pharmacies, ce qui comprend les vendeurs, caissiers, teneurs de livres, voyageurs, correspondants, etc.

En second lieu, l'assurance obligatoire, au titre d'employés, est imposée à un groupe d'individus qui tirent de leur situation au service d'autrui — simple particulier ou personne morale — le principal de leurs revenus, et n'en tirent pas plus de 2.000 marks par an. L'Introduction du 19 décembre 1899, sous le chiffre 23, spécifie que, d'après cette définition, il ne suffit pas, pour être, à ce titre, saisi par l'assurance obligatoire, d'occuper un poste, un *emploi* quelconque, comme celui d'aumônier d'une prison, médecin d'un hôpital, acteur attaché à un théâtre déterminé; il faut exercer, dans un organisme économique, ne rentrant pas dans la notion d'exploitation (2), mais répondant à une conception analogue, une fonction qui, bien qu'essentiellement dépendante, soit néanmoins, par sa nature, supérieure à celle d'un simple auxiliaire. Tel est le cas des employés de condition

(1) Betriebsbeamten.

(2) Betrieb, expression vague et protéiforme, qui ne trouve nulle part dans la loi sa définition.

moyenne des administrations publiques et privées et même du service domestique, secrétaires et comptables des communes et fabriques paroissiales, des caisses et établissements d'assurance ouvrière sous ses trois formes, sacristains et bedeaux, intendants des hospices et établissements de bienfaisance, secrétaires particuliers, régisseurs, gouvernantes et dames de compagnie. La condition essentielle consiste toujours, pour ces diverses personnes, qu'elles touchent un traitement ou salaire constituant le principal de leurs revenus. Ainsi, le caissier d'une organisation d'assurance-maladie, qui est en même temps agent d'une société d'assurance contre l'incendie et touche, à ce second titre, des émoluments dépassant 2.000 marks par an, a pu, à ma connaissance, se faire dispenser de l'assurance-invalidité qui eût dû, sans cela, lui être imposée en sa qualité d'employé de la caisse de maladie.

Enfin, et toujours sous la même condition d'un revenu de travail annuel inférieur à 2.000 marks, l'assurance obligatoire embrasse en plus des capitaines de navires, spécifiés par l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi, les professeurs et instituteurs. Peu importe que leur enseignement s'adresse aux enfants ou aux adultes, qu'il soit classique ou spécial (par exemple, professeurs des écoles de commerce, d'arts et métiers, d'agriculture), peu importe également les titres scientifiques du professeur et la valeur de son enseignement; ajoutons que la loi soumet à l'assurance obligatoire, au titre de professeur ou d'instituteur, non seulement les personnes qui tiennent des cours réguliers, mais celles qui donnent des leçons au cachet, soit chez elles, soit au domicile de leurs élèves : maîtres de musique, de dessin ou de langues étrangères.

II. — A part la différence entre les salaires d'ouvriers, emportant l'assurance obligatoire quel que soit leur montant, et les traitements d'employés n'y donnant lieu

que s'ils ne dépassent pas la somme de 2.000 marks par an, nous voyons, d'une manière générale, que le principe sur lequel repose l'assurance obligatoire contre l'invalidité, c'est le travail salarié, en prenant le terme *salaire* dans son acception la plus large.

a) La forme de cette rétribution est absolument indifférente : salaire à la journée, au mois, etc.; salaire à forfait ou à la tâche, parts de bénéfices..... L'Introduction du 19 décembre 1899 donne quelques exemples particuliers : tels, celui du berger rémunéré d'après le nombre des bestiaux qu'il mène paître; de l'ouvrier forestier qui reçoit, pour prix de son travail, une fraction du bois abattu; du garçon de café, rétribué par l'attribution des pourboires et la permission de vendre, à son propre compte, du tabac ou des cigares; du cocher de fiacre, qui loue chaque matin, à son patron, la voiture qu'il doit conduire, moyennant un prix déterminé, et garde pour lui le surplus de la recette journalière. En particulier, le paragraphe 3 de la loi elle-même spécifie l'assimilation au salaire en argent, au point de vue de l'assujettissement à l'assurance obligatoire, des allocations en nature. Il faut entendre par là tous les objets pouvant servir, non seulement à la consommation *stricto sensu*, mais au simple usage de l'homme, c'est-à-dire, en dehors même du logement, de l'habillement, de la nourriture, du chauffage; des prestations telles que concessions de terrains de culture, le fourrage des bestiaux, des semences, l'autorisation donnée au berger de faire paître son propre troupeau sur les terres de son maître, la gratuité des soins médicaux (1).

Il ne faudrait cependant pas donner de la règle relative au salaire en nature une interprétation trop générale : Le simple entretien en nature d'un individu à titre de rétribution de ses services n'est pas considéré par le législateur allemand (2) comme un salaire don-

(1) Introduction du 19 décembre 1899, chiffre 14.

(2) Paragr. 3, alinéa 2 de la loi du 13 juillet 1899.

nant lieu à l'assurance obligatoire. Sous le chiffre 15, l'Introduction du 19 décembre 1899 décide qu'il convient d'entendre, par simple entretien, la somme *d'objets de consommation* nécessaire à la satisfaction immédiate des besoins essentiels du travailleur. Cette notion embrasse, non seulement l'asile, la nourriture et le vêtement, mais encore différentes prestations modiques, assimilables le plus souvent à des cadeaux, qui varient suivant l'âge, le sexe, les habitudes de vie des individus et font, en quelque sorte, partie intégrante d'un minimum de bien-être (argent de poche, épingles, etc...). Les enfants habitant chez leurs parents et travaillant, moyennant l'allocation de leur simple entretien, dans l'exploitation ou le ménage de ceux-ci, la mère ou la sœur dirigeant le ménage de son fils ou frère, et recevant, outre l'entretien en nature, un argent de poche suffisant à régler leurs menues dépenses personnelles, enfin les membres des congrégations religieuses, ne sont, par suite de cette règle, pas astreints à l'assurance obligatoire. Mais le simple entretien se distingue profondément des rétributions en nature sous forme de concessions de culture ou de pâturage, en ce sens que ces dernières allocations ne tendent pas à la satisfaction *immédiate* des besoins de l'homme. Il ne faut pas non plus considérer, comme représentant le simple entretien, une rémunération consistant, sans doute, en objets de première nécessité, mais dépassant de beaucoup la mesure des besoins personnels ou se prolongeant bien au delà du service rendu, voire même à titre viager. Par contre, des suppléments de minime importance ajoutés au simple entretien, tels qu'hospitalité passagère offerte à des parents ou amis venus pour visiter l'ouvrier ou employé, n'entrent pas plus en compte que l'argent de poche et les épingles. Ajoutons, pour terminer sur ce point, que dès que la rémunération consiste en numéraire, à l'exclusion de toute allocation en nature, et fût-elle à peine suffisante pour couvrir les frais de nourriture, de logement, d'habillement, etc.,

de son attributaire, elle est, par cela seul, suffisante pour fonder le devoir d'assurance.

b) Le fait du travail salarié n'est pas toujours un critérium facile à établir, aussi l'Introduction du 19 décembre 1899 a-t-elle dû fixer quelques décisions d'espèce. Seront écartés de l'assurance obligatoire comme *entrepreneurs* les artisans indépendants, tailleurs, cordonniers, menuisiers, même lorsque, suivant la pratique des campagnes, ils vont travailler au domicile de leurs clients, sans se faire accompagner d'aucun ouvrier ou apprenti. Par exception, toutefois, le devoir d'assurance est reconnu dans certaines hypothèses où la distinction entre l'artisan indépendant et l'ouvrier salarié, le manouvrier ordinaire, est presque impossible à déterminer et à concevoir. Tel est le cas du tailleur-ravaudeur de village qui va chez ses clients, en journée, effectuer les raccommodages de vêtements, sans jamais confectionner du neuf; tel est le cas encore des travailleurs du bâtiment qui, sous la direction et la surveillance d'un propriétaire-cultivateur, exécutent, dans son habitation ou ses locaux professionnels, des réparations de faible importance, que pourrait effectuer le premier journalier venu: blanchiment à la chaux des parois d'une chambre, nettoyage du four à pain; couverture du toit de chaume, etc.

En ce qui concerne le travail à façon ou à forfait, l'Introduction a donné, dans ses dispositions rangées sous le chiffre 31, quelques indications destinées à permettre de distinguer le salarié de l'entrepreneur. On se demandera si le travail en question se rattache intimement à une exploitation étrangère, ou si le travailleur l'exécute pour son propre compte; si la convention de louage d'ouvrage laisse une plus ou moins grande initiative au bailleur en ce qui concerne la direction et l'exécution du travail, la fourniture des matériaux mis en œuvre; quelle mesure de risque et de responsabilité il encourt; s'il travaille seul ou à l'aide de main-d'œuvre étrangère;

si le travail entrepris est susceptible de lui rapporter une rémunération analogue à un salaire ou, au contraire, assimilable à un profit d'entrepreneur; enfin, et surtout on envisagera la situation sociale *in globo* de l'individu qui s'acquitte d'un semblable travail. Partant de ces principes, l'Office impérial des assurances considère comme des salariés les tailleurs et casseurs de pierre, un tuilier payé tant par mille tuiles produites par lui et par des compagnons engagés à son compte, un ouvrier agricole sans connaissances spéciales qui, à l'aide d'auxiliaires embauchés à ses frais, entreprend à forfait des travaux de culture de minime étendue. Les sages-femmes, guides d'étrangers et commissionnaires indépendants seront considérés comme entrepreneurs. Quant aux blanchisseuses, repasseuses et couturières, on fait entre elles une distinction; suivant qu'elles travaillent à leur propre domicile, auquel cas elles sont rangées parmi les entrepreneurs et soustraites à l'assurance; ou, au contraire, qu'elles vont en journée chez leurs clients, hypothèse dans laquelle elles sont considérées comme salariées et soumises à l'assurance obligatoire, même si elles se font accompagner d'une auxiliaire ou d'une apprentie.

ARTICLE 2. — *Les exceptions extensives ou restrictives.*

A cette règle, assez compliquée dans son application, comme nous venons de le voir, il a été apporté deux séries de dérogations, les unes extensives, les autres restrictives.

I. — Tout d'abord, la clientèle de l'assurance-invalidité peut se trouver augmentée, soit par la volonté des intéressés eux-mêmes, soit par décision réglementaire et obligatoire des pouvoirs publics.

En premier lieu, la volonté des particuliers peut agir pour accroître le nombre des assurés contre l'invalidité,

grâce à la disposition du paragraphe 14 de la loi, lequel autorise à l'assurance volontaire (1) certains individus que leur situation économique et sociale soustrait, en principe, à l'assurance obligatoire. Cette assurance volontaire est susceptible de revêtir deux formes : ou bien constituer une entrée volontaire dans l'assurance (2), ou bien, au contraire, être une simple continuation de l'assurance précédemment contractée (3). L'entrée facultative dans l'assurance est ouverte, mais seulement avant l'âge de 40 ans, aux employés et agents techniques, commis du commerce et autres personnes assimilées, dénommées à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi, aux professeurs et instituteurs, ainsi qu'aux capitaines de navires, dont le salaire annuel, bien que dépassant 2.000 marks, est néanmoins inférieur à 3.000. Sous la même condition d'âge, l'entrée volontaire dans l'assurance est permise aux artisans et aux petits entrepreneurs qui n'occupent pas d'une manière régulière plus de deux ouvriers salariés et soumis à l'assurance obligatoire, aux personnes ne tirant de leur travail d'autre rémunération que leur simple entretien, enfin aux individus qui, n'exerçant que des occupations purement passagères et temporaires, sont, à ce titre, comme nous le verrons plus loin, soustraits à l'assurance obligatoire. Tous ces individus et toutes les personnes soumises antérieurement à l'assurance obligatoire, mais qui viennent à y être soustraites par un changement arrivé dans leur condition économique, sont admis par la loi à continuer leur assurance antérieure. Ainsi, l'accès volontaire dans l'assurance n'est plus possible passé l'âge de 40 ans ; néanmoins, une personne assurée volontairement avant cette époque pourra continuer cette assurance volontaire après ses 40 ans révolus. De même, la continuation de l'assurance peut avoir lieu au profit d'un individu dont le revenu annuel

(1) (2) (3) *Freiwillige Versicherung*. — *Selbstversicherung*. — *Weiterversicherung*. — L'assurance obligatoire se dit *Versicherungspflicht* ou *Versicherungszwang*.

de travail dépasse le maximum fixé par la loi (2.000 ou 3.000 marks) pour l'assurance obligatoire ou l'entrée volontaire dans l'assurance, ou dont le nombre des ouvriers salariés, antérieurement inférieur ou égal à deux, vient à dépasser ce chiffre.

A côté de cette extension volontaire de l'assurance, le paragraphe 2 de la loi prévoit l'extension, prononcée à titre obligatoire, soit d'une manière générale, soit par mesure restreinte au territoire de telle ou telle circonscription politique, par le Conseil fédéral (1) aux catégories suivantes de personnes : Tout d'abord le texte signale les entrepreneurs, petits commerçants, propriétaires-cultivateurs, chefs de métiers et autres artisans qui n'occupent pas régulièrement un travailleur salarié, puis, d'une manière générale les *Hausgewerbetreibenden* (2). C'est uniquement en ce qui concerne ce second groupe de personnes que le Conseil fédéral a fait usage de sa prérogative, en soumettant la fabrication domestique du tabac et quelques branches domestiques de l'industrie textile à l'assurance obligatoire, par décisions du 16 décembre 1891, du 1<sup>er</sup> mars 1894 et du 9 novembre 1895 (3). Entre ces deux groupes d'assurables, existe cette différence que les premiers, entrepreneurs ou petits patrons, ne peuvent être saisis d'office par l'assurance que s'ils n'emploient pas régulièrement au moins un ouvrier, tandis que les *Hausgewerbetreibenden* y seront soumis quel que soit le nombre de leurs ouvriers salariés. A défaut de décision du Conseil fédéral au surplus, les uns comme les autres pourront bénéficier de l'assurance volontaire, s'ils remplissent les conditions ci-dessus énoncées. Il nous reste à dire ce qu'il faut entendre par un *Hausgewerbetreibender*. C'est un artisan travaillant à titre indépendant, dans son propre atelier, mais fabriquant, ma-

(1) Bundesrath.

(2) Mot à mot : Artisans à domicile.

(3) *Amtliche Nachrichten des Reichs - Versicherungsamtes*, 1892, pages 7 et s. ; 1894, pages 87 et s. ; 1895, page 263.

nipulant ou réparant, au compte et sur commande d'autres entrepreneurs, des produits industriels. Peu importe qu'il fournisse lui-même tout ou partie des matières premières essentielles ou accessoires; de plus, il continue à être considéré comme *Hausgewerbetreibender* même durant le temps où il exécute, à titre occasionnel, de semblables travaux pour son propre compte.

II. — a) Ce n'est pas là, d'ailleurs, la seule prérogative reconnue, en la matière, au Conseil fédéral, auquel le paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi, attribue la faculté de prononcer une dérogation en sens inverse aux principes précédemment posés, en fixant les conditions auxquelles des occupations exercées à titre purement passager et temporaire, en règle générale assujetties à l'assurance obligatoire, peuvent y être soustraites. Par décisions des 24 décembre 1891, 24 janvier 1893 et 27 décembre 1899 (1), cette dernière reproduisant, à côté d'éléments nouveaux, les dispositions antérieures, le Conseil fédéral a statué ainsi qu'il suit, en neuf sentences numérotées. Sous le chiffre 1, sont tout d'abord déclarées ne pas fonder le devoir d'assurance les occupations passagères exercées, par des personnes qui ne se livrent pas d'une manière habituelle et professionnelle à des travaux salariés, soit occasionnellement et notamment à titre d'aide ou de secours fortuit, soit même à intervalles réguliers et périodiques, mais accessoirement et contre une rétribution modique ne pouvant à aucun degré représenter les frais d'entretien du travailleur pendant la durée du service rendu. Les sentences suivantes ont en vue plutôt les employeurs que les ouvriers. Sous le chiffre 2, le Conseil fédéral déclare soustraits à l'assurance, c'est-à-dire n'entraînant aucune obligation pécuniaire à l'encontre du patron pour lequel ils sont exécutés, les services occasionnels ou pé-

(1) *Reichs-Gesetz-Blatt*, 1899, page 725.

riodiques, mais accessoires, rendus à un entrepreneur étranger par des salariés professionnels au service d'un entrepreneur déterminé, et saisis, de par ce contrat de travail régulier, par l'assurance obligatoire; le Conseil fédéral ajoute cette condition que ces services passagers doivent être fournis sans interrompre le contrat qui lie au patron principal. Ladite règle s'applique, dit la décision (chiffres 3 et 4), aux secours d'urgence prêtés pour une durée prévue de deux jours au maximum, dans les catastrophes ou accidents de chemins de fer ou d'usine; ainsi qu'aux travaux accomplis dans un établissement de bienfaisance, par des pensionnaires de cet établissement, contre une rémunération représentant moins la rétribution du travail effectué qu'un secours gracieux destiné à améliorer la situation des individus en question au moment de leur sortie. L'exception s'applique encore, en vertu des dispositions classées sous les chiffres 5-9, aux employés des chemins de fer étrangers occupés temporairement sur un réseau allemand, aux individus de nationalité étrangère en service passager sur les navires allemands, au personnel des équipages des bateaux étrangers participant à la navigation intérieure allemande. Ajoutons qu'aux termes du paragraphe 4, alinéa 2 de la loi, le Conseil fédéral, en ce qui concerne les étrangers, possède une autre faculté, celle de les soustraire à l'assurance obligatoire lorsque, par mesure de police, leur séjour en territoire impérial est limité d'avance par l'autorité à une période déterminée, par exemple, à la durée des travaux de moisson.

La seule règle de quelque importance est celle qui figure sous le chiffre 1<sup>er</sup> de la décision du Conseil fédéral, qui consacre une distinction fondamentale entre les mêmes travaux, accomplis à titre occasionnel ou accessoire, d'une part par les individus ne travaillant point par profession contre salaire — propriétaires-cultivateurs, artisans, femmes tenant le ménage de leur mari, etc., — d'autre part, au contraire, par des salariés de

profession. C'est seulement en ce qui concerne les personnes du premier groupe que de semblables travaux ne constituent pas un fondement suffisant à l'assurance obligatoire, tandis que lorsqu'ils proviennent du fait de salariés professionnels, ces mêmes travaux les astreignent à l'assurance. Quel est donc le critérium pour distinguer le salarié professionnel ? Le Conseil fédéral considère comme tel l'individu qui, par son travail salarié, gagne un tiers au moins du revenu annuel de travail d'un journalier ordinaire de la même localité, et, en outre, dépense à ce travail salarié une fraction relativement considérable de son temps. C'est ainsi, par exemple, qu'un propriétaire-cultivateur, qui est en même temps garde champêtre et occupe journallement quelques heures à ce service public contre une rémunération de 150 marks ou 187 francs par an, est considéré comme un salarié de profession ; il en est de même d'une ménagère qui va deux fois par semaine en journée laver le linge des familles étrangères et consacre ainsi 104 jours par an à ce travail salarié, rétribué de 1 m. 20 à 1 m. 50 par jour, gagnant par là de 125 à 156 marks, soit de 155 à 195 francs environ par an. Mais, au contraire, que des agriculteurs ou artisans, leurs femmes ou enfants qui, en temps habituel, ne travaillent que dans le ménage, la cuisine, l'atelier ou l'exploitation familiale, viennent à s'occuper contre rétribution, à titre occasionnel — par exemple, pendant la moisson — ou accessoirement, quand il n'y a pas d'ouvrage pour eux dans leur propre domaine d'activité, ils ne seront pas saisis par l'assurance obligatoire, mais pourront d'ailleurs faire usage de l'assurance volontaire (1).

b) A côté de cette restriction prononcée par le Conseil fédéral, il s'en trouve d'autres résultant de la loi elle-même, qui prévoit, dans ses paragraphes 5 et 6, soit des exceptions d'office, soit des dispenses facultatives.

(1) Cf. Dr HITZE, *op. cit.*, page 111.

Les exceptions proprement dites visent en première ligne les individus qui déjà sont invalides aux termes de la loi (1). En second lieu, viennent les fonctionnaires ou employés de l'Empire, des États, des communes et groupements communaux et de toutes autres personnes morales publiques qu'il plairait au Conseil fédéral de spécifier aux termes du paragraphe 7, qui ne sont occupés qu'à titre de stage de perfectionnement en vue de leur carrière future, ou possèdent, dès à présent, des droits acquis à une pension éventuelle d'un montant égal au minimum de la rente d'invalidité, soit 116 marks (2). La même règle s'applique aux professeurs et instituteurs des écoles et établissements de l'instruction publique ou même de telles institutions d'enseignement privé désignées par le Conseil fédéral par application du paragraphe 7, dès qu'ils possèdent des droits acquis à une pension égale au minimum de la rente d'invalidité ou tant qu'ils n'enseignent que pour se perfectionner en vue de leur carrière future ou encore lorsque, au cours même de leurs études, comme étudiants, ils viennent à donner des leçons payantes. Enfin, ne sont, d'office, pas soumis à l'assurance obligatoire les militaires qui, en service commandé, sont occupés comme ouvriers, par exemple dans des travaux de terrassement ou de fortification, mais non pas lorsque, en congé ou en permission, ils travaillent contre salaire (3).

En dehors de ces exceptions d'office, la loi reconnaît à certaines personnes, en principe soumises à l'assurance obligatoire, la faculté d'obtenir dispensé de cette obligation. Ce sont tout d'abord les individus qui, au titre d'anciens fonctionnaires ou employés des personnes morales publiques précitées ou des organes d'assurance-

(1) Voir *infra*, 3<sup>e</sup> section, art. 1<sup>er</sup>, II.

(2) Ceci ne s'applique qu'aux employés eux-mêmes, non par exemple à la veuve pensionnée d'un employé (HITZE, *op. cit.*, page 109).

(3) Cette disposition vise principalement les militaires envoyés en congé de moisson.

invalidité, ou comme anciens membres du personnel enseignant, se sont vu accorder (1) une pension, retraite, traitement de disponibilité ou autre allocation similaire (2) équivalente au minimum de la rente d'invalidité; puis les titulaires d'une rente de même valeur allouée conformément aux prescriptions de la législation impériale d'assurance contre les accidents (3). La même règle s'applique encore aux personnes qui ont atteint l'âge de 70 ans, requis pour l'allocation d'une rente de vieillesse, mais qui peuvent, comme toutes les précédentes, si elles y trouvent intérêt (4), demeurer assurées contre l'invalidité proprement dite. Enfin, la dispense facultative peut être invoquée aux termes du paragraphe 6, alinéa 2, de la loi et d'une circulaire du Chancelier impérial en date du 24 décembre 1899 (5), — tant, cependant, qu'il n'a pas été versé pour elles plus de cent cotisations hebdomadaires, temps suffisant pour la réflexion — par les personnes qui justifient ne travailler contre salaire, dans le courant de l'année, que durant certaines périodes limitées à un maximum de 12 semaines, ou d'une manière générale que cinquante jours au plus par an, et qui, pour le surplus, gagnent leur vie d'une manière indépendante, comme entrepreneurs ou autrement, ou travaillent sans traitement ni salaire. Cette différence assez énigmatique entre les douze semaines et les cinquante jours intervenant en la matière, différence qui n'existait pas dans le projet primitif, lequel proposait purement et simplement de soustraire d'office à l'assurance obligatoire les individus travaillant contre salaire moins de

(1) Même si, en fait, ils ne la touchent pas, le paiement en ayant été suspendu pour une cause quelconque.

(2) Secours de veuve par exemple (HITZE, *op. cit.*, page 109).

(3) Sur la situation faite par l'assurance des invalides aux victimes d'accidents, voir *infra*, 3<sup>e</sup> section, art. 2, II, *in fine*. — Voir une étude sommaire de l'assurance-accidents, dans le chapitre second de ce travail.

(4) Voir *infra*, 3<sup>e</sup> section.

(5) *Reichs-Gesetz-Blatt*, 1899, pages 721-723.

douze semaines par an (1), m'a été expliquée avec une obligeance à laquelle je tiens à rendre hommage par un honorable député de la Basse-Alsace au *Reichstag*. Cette rédaction défectueuse et obscure, m'écrit-il, « tient à ce que c'est en seconde lecture plénière qu'a été introduit et accepté l'amendement concernant le travail de 12 semaines et de 50 jours. On a différencié entre les personnes travaillant d'une façon suivie pendant une série de semaines, tels les petits laboureurs qui, en hiver, travaillent dans les forêts et les carrières, ou les petits artisans qui, durant la moisson, quittent le métier et s'engagent chez les cultivateurs — et d'autre part les personnes qui ne prennent pas engagement pour des semaines, mais durant l'année travaillent contre salaire, par journées inégalement réparties. Comme ouvriers de cette catégorie, entrent surtout en ligne de compte les laveuses, femmes de journée, etc..... » Soit dit en passant, cette observation nous montre que la législation française n'est pas seule à souffrir, au point de vue de la clarté, de l'abus de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement.

## DEUXIÈME SECTION

### Conditions imposées pour avoir droit éventuellement aux secours de l'assurance des invalides.

Ayant ainsi déterminé les groupes de personnes qui rentrent dans les cadres de l'assurance des invalides, il nous faut étudier les obligations qui incombent à elles et à leurs patrons pour participer au bénéfice des dispositions légales, c'est-à-dire les cotisations qui doivent être

(1) Cf. Graf von POSADOSWKY, *Entwurf* précité, page 5 (paragraphe 3 a.) et 244.

périodiquement acquittées. Le montant de ces cotisations, le mode de leur versement, les conditions particulières qu'elles doivent remplir pour fonder ou maintenir le droit aux prestations éventuelles de l'assurance, tels sont les points que nous allons successivement aborder.

ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *Montant des cotisations.*

Les cotisations se calculent d'après le revenu annuel de travail de l'assuré. A cet effet, la clientèle de l'assurance des invalides est répartie, par le paragraphe 34 de la loi, en cinq classes, ainsi qu'il suit :

- 1<sup>re</sup> classe. Revenu de travail annuel inférieur ou égal à marks 350, soit francs 437,50.
- 2<sup>e</sup> — Revenu de travail annuel de marks 350 à marks 550, soit francs 687,50.
- 3<sup>e</sup> — Revenu de travail annuel de marks 550 à marks 850, soit francs 1062,50.
- 4<sup>e</sup> — Revenu de travail annuel de marks 850 à marks 1150, soit francs 1437,50.
- 5<sup>e</sup> — Revenu de travail annuel supérieur à 1150 marks.

I. — Pour opérer la répartition des assurés entre ces diverses classes, on ne s'attache pas, en principe, au salaire effectif des individus en question, mais à un salaire en quelque sorte idéal, fixé dans certains cas par l'autorité publique, mais conforme en général à celui qui sert de fondement aux cotisations qui alimentent l'assurance-maladie et subsidiairement l'assurance-accident.

Cette dernière règle s'applique aux équipages de la marine allemande de commerce. Le personnel qui les compose est rangé dans les cinq classes précitées, d'après le revenu de travail qui entre en compte pour l'assurance-accidents, et que l'article 10 de la loi sur l'assurance des accidents en mer (1), fixe à onze fois la somme

(1) Le *See-Unfallversicherungs-Gesetz* du 13 juillet 1887, auquel renvoie le paragraphe 34, alinéa 2, chiffre 3 de la loi d'assurance des invalides, a été refondu le 30 juin 1900. Le paragraphe 10 cité a trait à la nouvelle rédaction.

déterminée périodiquement par le Chancelier de l'Empire pour chaque catégorie de matelots comme représentant les gages mensuels moyens de ces individus. Quant aux assurés qui font, en même temps, partie d'une caisse d'assurance-maladie (1), la règle, pour l'établissement des cotisations destinées à alimenter cette caisse, consiste à établir le salaire journalier moyen de tous les individus de même condition économique et sociale affiliés à la caisse, puis à multiplier la somme ainsi obtenue par 300 (2). Ce *quantum*, aux termes du paragraphe 34, alinéa 2, chiffres 1 et 4, est également le critérium qui permet la classification de la clientèle de l'assurance des invalides, pour la fraction du moins qui se trouve en même temps affiliée aux caisses de maladie. Le même texte, chiffre 2, décide, qu'en ce qui concerne les travailleurs de l'agriculture et des forêts qui ne seraient pas affiliés à une caisse de maladie, la classification s'opère d'après un tarif de salaires moyens fixé par l'autorité administrative supérieure (3), suivant les régions et les catégories de travailleurs. C'est au contraire l'autorité administrative inférieure (4) qui, aux termes du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>

(1) Voir une étude sommaire de l'assurance-maladie dans le chapitre second de cette étude.

(2) *Krankenversicherungsgesetz* du 10 avril 1892, paragraphes 20 et 26.

(3) *En Prusse*, les présidents de régence, subdivision de la province (*Regierungspräsidenten*), et à Berlin le président supérieur. — *En Bavière*, les gouvernements (*Regierungen*). — *En Saxe*, les chefs de cercle (*Kreishauptmannschaften*). — *En Wurtemberg* et *Bade*, l'Office national d'assurances. — *En Hesse*, le ministre de l'Intérieur (*von Wædtke*, op. cit., page 243). — *En Alsace-Lorraine*, les *Bezirkspräsidenten* (préfets).

(4) *En Prusse*, les *Landræthe*, sortis de sous-préfets placés à la tête d'un cercle, et dans les villes de plus de 10.000 habitants et les villes privilégiées du Hanovre, les municipalités. — *En Bavière*, les autorités administratives de district, subdivision du gouvernement, et à Munich la municipalité. — *En Saxe*, les chefs de district (*Amtshauptmannschaften*) et dans les villes, la municipalité. — *En Wurtemberg*, les grands-baillis (*Oberämter*). — *En Bade* et *Hesse*, les baillis de district ou de cercle (*Bezirksämter*, *Kreisämter*), subdivision du 2<sup>e</sup> degré de l'État (*Ibidem*). — *En Alsace-Lorraine* les *Kreisdirektoren* (sous-préfets).

de la loi, détermine la valeur moyenne des allocations en nature constituant le salaire de divers assurés. Enfin, pour tous les autres assurés d'office, hormis les membres du personnel enseignant public et privé, toujours rangés dans la 4<sup>e</sup> classe, à moins qu'ils ne justifient d'un revenu de travail supérieur à 1.150 marks par an et donnant lieu à l'application de la 5<sup>e</sup> classe, on fait entrer en ligne de compte, comme revenu de travail servant à la classification, la somme obtenue en multipliant par 300 le salaire journalier moyen des travailleurs ordinaires de la localité, à moins que pour quelque profession spéciale, l'autorité administrative supérieure n'ait établi un autre tarif. Ainsi décide le paragraphe 34, alinéa 2, chiffre 5.

Ces règles ne sont toutefois pas absolues. C'est ainsi que les membres des caisses de maladie qui ont usé de la faculté légale, consacrée par les textes en matière d'assurance-maladie, d'asseoir les cotisations sur le salaire effectif, c'est-à-dire de les faire varier périodiquement suivant les fluctuations du revenu de travail réellement gagné par l'ouvrier durant cette période, les assurés membres de ces caisses se verront rangés dans les classes de l'assurance-invalidité suivant les mêmes errements. Supposons un individu ayant, dans une semaine, gagné 18 marks. Ces 18 marks, divisés par le nombre de jours ouvrables, soit 6, et multipliés par 300, total des jours ouvrables de l'année, représentent donc, pour cette période, un revenu de travail annuel de 900 marks, astreignant, pour la semaine considérée, l'ouvrier en question à l'assurance dans la 4<sup>e</sup> classe. La semaine suivante, il ne gagne plus que 12 marks; le même calcul nous donne, pour ce laps de temps, un revenu de travail annuel de 600 marks, correspondant à la 3<sup>e</sup> classe de cotisations. La classification d'après le salaire effectif, onéreuse sans doute, au point de vue des cotisations, le salaire réel étant supérieur, en général, aux divers salaires moyens, est, d'autre part, plus avantageuse que celle

qui se base sur le salaire moyen, car elle donne droit à des rentes plus fortes. Aussi, le paragraphe 34, alinéa 3, décide-t-il que les assurés qui justifient avoir stipulé à l'avance une rétribution hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle ou annuelle, supérieure au tarif applicable d'après les règles ci-dessus, seront autorisés à faire entrer ces sommes en compte pour leur classement dans les groupes établis par la loi. Cette disposition profite principalement aux commis du commerce qui, ainsi que nous le verrons plus loin, n'étant en général pas affiliés aux caisses d'assurance-maladie, eussent, en vertu des principes précités, été classés d'après le salaire moyen des travailleurs ordinaires de la localité, de beaucoup inférieur incontestablement à leur revenu annuel de travail. Dans le même ordre d'idées, l'alinéa 4 du même paragraphe accorde aux assurés d'office la faculté de se faire ranger dans une classe supérieure à leur classe normale, en payant, bien entendu, les cotisations conformes, avec cette particularité toutefois, qu'à moins d'accord entre l'assuré et le patron en vue de ce changement de classe, la contribution patronale reste calculée d'après la classe normalement applicable. Enfin, d'après le paragraphe 145, les assurés volontaires ont le libre choix de la classe dans laquelle ils entendent contracter ou continuer l'assurance.

II. — Les cotisations, payées en totalité par les assurés volontaires, et en ce qui concerne les assurés d'office, moitié par eux en principe, moitié par les employeurs, sont calculées, dans chaque classe, d'après un tarif établi pour dix années. Le tarif actuel, valable exceptionnellement pour onze ans, jusqu'au 31 décembre 1910, indique, par semaine, les chiffres suivants :

|                             |            |      |              |
|-----------------------------|------------|------|--------------|
| 1 <sup>re</sup> classe..... | Marks 0,14 | soit | francs 0,175 |
| 2 <sup>e</sup> — .....      | — 0,20     | —    | 0,25         |
| 3 <sup>e</sup> — .....      | — 0,24     | —    | 0,30         |
| 4 <sup>e</sup> — .....      | — 0,30     | —    | 0,375        |
| 5 <sup>e</sup> — .....      | — 0,36     | —    | 0,45         |

chiffres qui présentent, sur les prévisions du projet de retraites ouvrières de M. Millerand, cet avantage d'échapper, dans une bien plus large mesure, au reproche d'improportionnalité, et d'être infiniment moins lourds; comme le montre le tableau ci-dessous, donnant l'adaptation au mode de calcul adopté par le paragraphe 32, alinéa 5 de la loi allemande, qui consacre les chiffres précités, des cotisations ouvrières et patronales réunies figurant dans le projet français :

Salaire inférieur à 2 fr. par jour ou 600 fr. par an. Cotis. journalière : 0 fr. 10, hebdom. : 0 fr. 60.

Salaire de 2 fr. à 5 fr. par jour ou 1,500 fr. par an. Cotis. journalière : 0 fr. 20, hebdom. : 1 fr. 20.

Salaire de 5 fr. et plus. Cotis. journalière : 0 fr. 30, hebd. : 1 fr. 80.

Cette exagération du tarif français, qui constitue l'un des plus sérieux griefs des syndicats ouvriers officiellement consultés par le Gouvernement à la requête de la Chambre des députés, parce qu'ils redoutent d'en voir tomber tout le poids sur les ouvriers, par suite d'un abaissement des salaires équivalant au montant intégral de la cotisation patronale, a pu être évitée par la loi allemande, à raison de cette circonstance qu'elle fait supporter au Trésor impérial une forte partie des charges de l'assurance, tandis que l'Etat n'intervient, dans le projet français, concurremment avec les départements et les communes, qu'à titre purement subsidiaire, pour parfaire les retraites d'invalidité prématurée n'atteignant pas le minimum légal. Cette contribution de la Société me semble parfaitement équitable, car si, en bonne justice, ce sont les ouvriers, comme classe sociale principalement intéressée à la question, et les patrons au service desquels s'est usée la force de travail des assurés, qui doivent acquitter les premiers frais de l'assurance, le corps national dans son ensemble, qui retire du travail d'un groupe considérable de ses membres un avantage moins immédiat sans doute, mais indéniable cependant, doit également être appelé à fournir son obole, dont il

fera, d'ailleurs, l'économie, en très grande partie, sur un autre chapitre de son budget, celui de la charité publique ou privée, à la charge de laquelle se trouve inévitablement aujourd'hui, dans les pays où ne fonctionne pas l'assurance des invalides, la presque totalité de la clientèle de cette dernière institution. D'un autre côté, il est vrai, l'élévation de ces versements peut être avantageuse pour la famille de l'ouvrier français qui, usant de la faculté qui lui est accordée par l'article 6 du projet, a demandé que les versements effectués en son nom, tant de ses deniers que de ceux du patron, le soient, non pas à capital aliéné, mais à capital réservé.

Une disposition très voisine a été consacrée par la législation allemande qui prévoit, dans les paragraphes 42 à 44, la restitution, mais de la moitié seulement des cotisations acquittées pour l'assuré, c'est-à-dire, dans la généralité des cas, de l'intégralité de son simple apport personnel, dans les hypothèses suivantes : Le premier cas envisagé, c'est celui du mariage d'une personne du sexe féminin qui, par suite de cette union, renonce à exercer sa profession antérieure et cesse, par là même, d'être assujettie à l'assurance. Elle pourrait, cela va sans dire, continuer une assurance facultative, mais si elle le préfère, elle a le droit de réclamer la restitution de la moitié des cotisations payées à son compte, dans le délai d'un an à partir du mariage. De même, un délai de deux ans est imparti pour réclamer une restitution identique aux victimes d'un accident qui, bien que les rendant invalides au sens de la loi (1), les exclut du bénéfice de ses dispositions parce qu'il leur fait allouer, sur les fonds de l'assurance-accidents, une rente supérieure à la rente d'invalidité, normalement applicable. Enfin, la veuve et à défaut les enfants de moins de quinze ans d'un

(1) Pour la définition de l'invalidité, voir *infra*, section troisième, art. 1<sup>er</sup>, II. — Pour la situation faite aux victimes d'accidents, *ibidem*, art. 2, II. Exposé sommaire de l'assurance-accidents au chapitre second.

assuré, les enfants de même âge, déjà orphelins de père, d'une assurée venant à mourir avant l'attribution d'une rente, peuvent, dans le délai d'un an à partir du décès, se pourvoir en restitution de la moitié du chiffre global des cotisations de leur auteur. La même disposition est applicable, en cas de mort d'une assurée, aux enfants dont le père, sans être mort, s'est soustrait, dit le paragraphe 44, alinéa 2, à la vie commune et à son devoir d'entretien des enfants; et au veuf lui-même, lorsque la défunte subvenait seule, par son travail, aux besoins de la famille. Le même texte, alinéa 5, apporte une restriction pour le cas où ces divers ayants droit se verraient allouer une rente par l'assurance-accidents : ils ne peuvent plus, dès lors, demander la restitution des cotisations du *de cujus*. Une seule condition, commune à toutes ces demandes de restitution, est imposée par la loi, savoir : que l'assuré en question justifie du paiement de 200 cotisations hebdomadaires ou de circonstances assimilées par la loi à ce paiement (1).

ARTICLE 2. — *Mécanisme du paiement des cotisations.*

I. — a) Les cotisations sont acquittées au moyen de timbres mobiles vendus par les bureaux de poste et autres établissements commis à cet effet (2). Ces timbres sont d'une valeur normale de 14, 20, 24, 36 pfennigs, c'est-à-dire égale au montant de la cotisation hebdomadaire, afférente à chaque classe d'assurés. Une ordonnance de l'Office impérial des assurances, en date du 27 octobre 1899 (3) prévoit également la mise en vente de timbres d'une valeur correspondante à 2 et 13 semaines, pour le cas où les salaires se paieraient par quinzaine ou

(1) Voir ci-après, art. 3.

(2) Paragraphe 130.

(3) *Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1900, pages 185 s.

par trimestre. Ces timbres sont apposés sur une carte-quittance personnelle à chaque assuré et réglementée par les paragraphes 131-139 et par des ordonnances de l'Office impérial des assurances en date des 10 novembre 1899 et 4 janvier 1900 (1). L'assuré est, sous peine d'une amende de 10 marks, tenu de se faire délivrer cette carte-quittance par la police locale. Cette délivrance a lieu sans frais; toutefois au cas de négligence de l'assuré, le patron — pour le cas, bien entendu, où il s'agit d'un assuré d'office — est autorisé à se procurer lui-même la carte-quittance, mais alors aux frais de son employé, sauf à lui en retenir le prix sur le montant de la prochaine paye. Les cartes-quittances sont de couleur différente pour l'assurance obligatoire et l'assurance facultative. Toutes portent, outre des cases au nombre d'au moins 52 pour l'apposition des timbres, l'indication sommaire de l'état-civil de leur titulaire, le nom de l'organe d'assurance dont celui-ci fait partie lors de la délivrance de la première carte, la mention du lieu et de la date de leur délivrance.

Ces mentions sont très importantes, car les cartes perdent toute valeur si, dans les deux ans de leur délivrance, elles ne sont remises à la police locale pour être envoyées à l'organe d'assurance qui a délivré la première en date pour chaque assuré, et qui centralise les comptes individuels formés par le groupement de toutes ces cartes successives. Ce délai de deux ans peut d'ailleurs être allongé en certaines hypothèses exceptionnelles au profit d'assurés qui invoquent, pour ne s'y être pas conformés, des excuses valables. Lors de la remise de la carte périmée à la police locale, celle-ci doit non seulement en délivrer une nouvelle en échange, mais encore établir un compte sommaire des timbres apposés, en les sériant par classe; de même, sur pièces à l'appui produites par l'as-

(1) *Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1900, pages 173 et s.

suré, il est également, dans ce compte, fait état des maladies et périodes de service militaire survenues pendant le temps où s'applique la carte-quittance (1). Le paragraphe 134 prescrit de délivrer à l'assuré une copie certifiée de ce compte, dont la rectification, en cas d'erreur, doit être demandée dans un délai de quinzaine. Afin d'éviter que ces comptes périodiques, dont, comme nous le verrons plus loin, la présentation est exigée lors de toute demande d'allocation de rentes, ne viennent à être égarés, il est loisible aux assurés de les faire inscrire sur un carnet *ad hoc* dit *Quittungsbuch*, ou livre-quittance. Quant au paragraphe 135, il prévoit le cas de perte d'une carte-quittance et ordonne de la remplacer par une nouvelle carte mentionnant pour mémoire toutes les cotisations acquittées au moyen de timbres apposés sur l'ancienne et dont la preuve pourra être établie.

Ajoutons, avant de terminer au sujet des cartes-quittances, que le paragraphe 139 punit d'une amende de 20 marks toute mention sur la carte-quittance d'une appréciation portée sur la conduite ou les services de l'assuré ou toute autre indication ou observation non prévue par la présente loi. Lorsqu'il est démontré que ces mentions ont été inscrites sur la carte en vue d'en signaler le titulaire à la défiance des entrepreneurs, la peine peut s'élever à 2.000 marks d'amende et six mois d'emprisonnement. Les cartes ainsi maculées doivent être retirées et remplacées par des nouvelles. Enfin, une amende, pouvant s'élever à 300 marks, est infligée aux personnes qui, après apposition des timbres, retiennent entre leurs mains la carte-quittance contre le gré de son titulaire.

b) Ces pénalités visent pour ainsi dire exclusivement les patrons, que les paragraphes 30 et 140-142 chargent de l'achat et de l'apposition des timbres, sauf à retenir, lors de la première paye, la fraction du prix que l'ouvrier

(1) Pour la maladie et le service militaire, voir ci-après, art. 3.

doit acquitter de ses propres deniers. La cotisation est, nous l'avons déjà vu, en principe hebdomadaire; l'apposition des timbres doit avoir lieu lors de chaque paye, et les patrons qui, pour des raisons quelconques de commodité personnelle, désirent y procéder à un autre moment, doivent en demander l'autorisation à l'assurance. La semaine de cotisation se compte du lundi au samedi, et toute semaine commencée, le travail n'eût-il duré qu'un seul jour, est entièrement due. Dans le cas où l'assuré a travaillé dans le courant de la semaine pour plusieurs patrons, c'est le premier en date qui est seul tenu pour la totalité de la cotisation patronale, car il ne peut être apposé qu'un seul timbre par semaine. En cas de négligence de celui-ci, c'est au patron subséquent qu'incombe cette obligation, sauf à se retourner contre le premier. Enfin, au cas de travail simultané pour plusieurs employeurs, le paragraphe 140 établit la responsabilité solidaire de tous ceux-ci. Si, dans telle hypothèse particulière, par exemple dans un travail à forfait exécuté d'une manière quelque peu irrégulière, il n'est pas possible en fait de déterminer d'une manière rigoureuse le temps qui doit servir de base à la cotisation, ou procède par voie d'estimation du temps normalement nécessaire à l'exécution de ce travail; le contentieux de cette fixation appartient à l'assurance des invalides elle-même. L'employeur ou patron responsable n'est pas nécessairement celui qui paie les salaires de ses deniers, mais celui pour le compte duquel le travail est fait. Ainsi un propriétaire terrien fait marché avec un tâcheron pour un travail que celui-ci exécute à l'aide d'auxiliaires embauchés par lui et payés par lui sur le forfait promis par le propriétaire. C'est ce dernier qui sera considéré comme l'employeur responsable du paiement des cotisations (1). Il en est ainsi même lorsque le salaire est payé par des *penitus extranei*; en ce qui concerne notamment le gar-

(1) Voir Dr HITZE, *op. cit.*, page 75.

çon de café ou de restaurant rémunéré exclusivement par les pourboires des consommateurs, l'employeur responsable est le limonadier ou restaurateur.

L'obligation imposée au patron d'apposer les timbres en temps voulu est sanctionnée, par le paragraphe 176, d'une amende de 150 à 300 marks. La même amende et la peine de l'emprisonnement sont prononcées par le paragraphe 181 contre l'employeur et ses subordonnés qui, en dehors des cas prévus par la loi, retiennent sur le salaire plus que la quotité afférente à la moitié de la cotisation, ou qui n'emploient pas à son usage prescrit la retenue opérée sur le salaire. Ces mêmes dispositions pénales sont d'ailleurs applicables aux assurés eux-mêmes, que la loi autorise à apposer personnellement les timbres, sauf à s'en faire rembourser la moitié du prix par leur patron, lorsqu'ils se font restituer plus qu'il ne convient, s'adressent à plusieurs employeurs pour se faire rembourser en entier la part afférente à la même semaine, ou négligent de consacrer à l'achat et à l'apposition de timbres la somme ainsi obtenue du patron. Enfin, un emprisonnement de trois mois au moins frappe l'individu qui viendrait à falsifier des timbres, à employer ou aliéner des timbres qu'il sait ou, d'après les circonstances, doit présumer avoir déjà été employés. Cette mesure concerne surtout les assurés collant eux-mêmes leurs timbres, car seuls les assurés peuvent avoir entre les mains de vieilles cartes-quittances périmées, sur lesquelles ils peuvent être tentés de décoller les timbres devenus sans valeur, et notamment les assurés volontaires qui ont à apposer eux-mêmes les timbres dont ils supportent, en principe, seuls les frais, sauf une exception intéressante: Aux termes du paragraphe 145, sont tenus au paiement de la moitié des cotisations les patrons des individus qui, soustraits à l'assurance obligatoire en vertu des paragraphes 3, alinéa 2, et 4, alinéa 1<sup>er</sup>, comme n'accomplissant que des travaux passagers ou ne travaillant que contre l'allocation de leur simple

entretien, contractent néanmoins une assurance volontaire.

II. — Au surplus, le législateur s'est efforcé de prévenir les abus pouvant engendrer ces pénalités, tout d'abord en décidant (1) que les législations particulières des États confédérés peuvent confier le recouvrement des cotisations et le service de l'apposition des timbres relatifs, soit à la totalité des assurés, soit seulement à certaines catégories d'entre eux, aux caisses d'assurance-maladie, aux municipalités, à des recettes locales (2) créées à cet effet par les organes d'assurances ; en second lieu, en organisant un système d'oblitération des timbres, dont les détails, conformément au paragraphe 141, alinéa 3 de la loi, ont été réglés par une ordonnance du Conseil fédéral en date du 9 novembre 1899 (3). Cette oblitération doit consister dans la mention manuscrite ou imprimée au composteur, à l'encre ou par l'emploi de toute autre substance colorante indélébile, de la date à laquelle elle se fait, exprimée en chiffres arabes : 15 août 1901 s'écrira 15. 8. 01. Cette inscription doit être très lisible et placée de telle manière que la valeur, la classe et la provenance du timbre restent parfaitement apparentes. Ces prescriptions sont sanctionnées d'une amende de 20 marks, prononcée par l'assurance elle-même, amende applicable également aux autres règles établies en matière d'oblitération. Dans l'hypothèse normale de l'apposition des timbres par les soins du patron, la fraude consistant à employer des timbres déjà utilisés n'était guère à redouter. Aussi s'est-on borné dans ce cas à autoriser, sans les y contraindre, le patron et l'assuré à procéder eux-mêmes à l'oblitération ; ils y sont obligés toutefois dès qu'ils font emploi de timbres de valeur supérieure à la

(1) Paragraphe 148, alinéa 2.

(2) Hebestellen.

(3) *Reichs-Gesetz-Blatt*, 1899, page 665.

cotisation hebdomadaire (1), pour lesquels la tentation de fraude devient plus forte qu'à l'égard des timbres normaux. Quant aux assurés qui collent eux-mêmes leurs timbres, nous avons vu plus haut les nombreux abus auxquels ils peuvent être tentés de se livrer à l'encontre de leurs employeurs. Aussi la loi elle-même, dans son paragraphe 144, alinéa 2, s'est-elle efforcée d'y obvier en déclarant qu'il ne leur serait permis de réclamer le remboursement de la cotisation patronale dont ils ont fait l'avance qu'en justifiant de l'oblitération des timbres correspondants. Enfin, les législations particulières des États confédérés peuvent ordonner l'oblitération forcée des timbres par les assurés volontaires. Quand le recouvrement des cotisations est opéré par les soins des caisses de maladie et des recettes locales créées à cet effet, l'ordonnance précitée du Conseil fédéral les oblige à procéder immédiatement à l'oblitération des timbres. En dehors de ces cas, elle a lieu par les soins des agents de l'assurance et de la police locale toutes les fois qu'ils ont les cartes-quittances entre les mains pour un motif quelconque, et notamment lors du changement biennal des cartes. Le personnel chargé du contrôle de l'exécution des dispositions légales relatives au paiement des cotisations est également autorisé à y procéder.

C'est qu'en effet le paragraphe 161 de la loi fait aux organes préposés au service de l'assurance des invalides un devoir de veiller au paiement intégral et en temps voulu des cotisations. A cet effet, les patrons sont déclarés par le même texte tenus de donner aux autorités, agents et contrôleurs de l'assurance tous renseignements concernant le nombre de leur personnel, le taux des traitements et salaires, la durée des travaux, et de présenter à l'appui, à première réquisition, mais sans déplacement, les livres commerciaux et listes d'ouvriers. Les

(1) Le paragraphe 141, alinéa 3, ne prévoyait l'oblitération forcée qu'au-delà de deux semaines. Le Conseil fédéral s'est montré plus exigeant, en y soumettant même les timbres de quinzaine.

caisses de maladie, dans le même but de contrôle, sont obligées, en vertu du paragraphe 76 de la loi du 10 avril 1892, de tenir à la disposition de l'assurance des invalides leurs livres et listes de membres affiliés. Quant aux assurés, ils doivent fournir tous renseignements concernant le lieu et la durée de leurs occupations. Enfin, patrons comme assurés sont astreints, à titre de contrôle, de confier contre reçu les cartes-quittances aux agents de l'assurance qui en font la demande. Les organes d'assurance sont autorisés, par le paragraphe 161, alinéa 3 de la loi du 13 juillet 1899 à instituer d'autres règles de contrôle, par décisions soumises à l'homologation de l'Office impérial et des Offices nationaux d'assurances(1). Ces derniers peuvent même ordonner aux organes d'assurance de procéder à la rédaction de semblables prescriptions, et, s'ils s'y refusent, les instituer eux-mêmes. La violation de ces règles pourra être punie d'une amende de 150 marks, amende qui frappe également, sur condamnation prononcée par la police locale, les patrons et les assurés qui refusent de déférer aux mesures de contrôle établies par la loi elle-même, dans son paragraphe 161, alinéa 2, et exposées ci-dessus.

ARTICLE 3. — *Conditions spéciales que doivent remplir les cotisations pour donner droit aux prestations de l'assurance.*

I. — Pour donner droit aux prestations de l'assurance des invalides, le paiement des cotisations doit satisfaire à certaines conditions de durée. Il faut tout d'abord l'écoulement d'une période dite de stage ou d'attente (2), fixée, par le paragraphe 29, en vue de l'obtention d'une rente de vieillesse à 1200 semaines durant lesquelles les cotisations ont dû être acquittées, et en ce qui concerne

(1) Voir *Infra*, 4<sup>e</sup> section, art. 1<sup>er</sup>.

(2) *Wartezeit*.

la rente d'invalidité, à 200 semaines si 100 cotisations hebdomadaires au moins ont été versées au titre de l'assurance obligatoire, à 500 semaines dans le cas contraire. (Le projet français exige, dans son article 15, 2000 journées de travail, soit 334 semaines). Ce n'est pas tout : le législateur allemand veut de plus, dans son paragraphe 46, que dans la période de deux ans consécutive à la délivrance de chaque carte-quittance nouvelle, il ait été apposé un minimum de 20 timbres par les assurés d'office et les individus faisant usage de la continuation facultative de l'assurance, de 40 timbres par les assurés volontaires ordinaires. Si cette condition ne se réalise pas, les droits acquis tombent et ne renaissent qu'après un nouveau stage de 200 semaines. Enfin, le paragraphe 146 décide, dans un ordre d'idées extrêmement voisin, que l'apposition de timbres afférents à des cotisations en retard est sans valeur lorsqu'elle a lieu dans un délai excédant deux années depuis l'échéance, de la part d'assurés obligatoires (1), et une année seulement en ce qui concerne les assurés volontaires ou même les assurés d'office s'étant fait ranger dans une classe supérieure à la leur. Le texte proclame la même inanité des paiements tardifs survenus après l'échéance de l'invalidité, ou des cotisations effectuées pendant la durée de cette invalidité. Les principes du droit civil permettent d'ailleurs à l'assuré qui souffre un préjudice, notamment en ce qui concerne l'accomplissement du temps d'attente précité, de la négligence de son patron relativement au paiement des cotisations dont la prescription se trouve prononcée par le paragraphe 146, d'intenter à celui-ci une action en dommages-intérêts (2).

En ce qui concerne tant le calcul de la période d'attente que les minima biennaux exigés par le paragraphe 46,

(1) Quatre années en cas de décision contentieuse tardive prononçant une assurance obligatoire jusque-là litigieuse, ou dans toute autre hypothèse d'excuse valable.

(2) E. VON WÄDTKE, *op. cit.*, page 232.

ce texte et le paragraphe 30 assimilent aux semaines de cotisations effectives les périodes de présence sous les drapeaux et les maladies dûment constatées entraînant incapacité de travail d'au moins une semaine, bien que durant ce temps aucune cotisation n'ait été acquittée, pourvu toutefois que ces circonstances aient interrompu une occupation servant de fondement à l'assurance obligatoire. A la maladie proprement dite, le législateur assimile, au point de vue qui nous occupe, la période de convalescence. Tel est le cas notamment, mais pour une durée maxima de six semaines à partir de la délivrance, pour l'incapacité de travail déterminée par un accouchement d'ailleurs normal et sans complications. En ce qui concerne les autres maladies, lorsqu'elles se prolongent, convalescence comprise, d'une manière ininterrompue, au-delà d'un an, elles n'entrent pas en compte pour les semaines qui dépassent cette durée. D'une manière générale, en outre, on ne peut invoquer comme assimilables à des semaines de cotisations effectives, les périodes d'incapacité de travail résultant de maladies occasionnées volontairement ou tirant leur origine de la participation illicite de l'assuré à un acte qualifié crime ou délit, à des rixes ou bagarres, ou enfin dues à ses habitudes d'intempérance. La preuve du service militaire s'administre par la production des pièces officielles ; celle de la maladie, par un certificat de la caisse de maladie pour les personnes y affiliées, en ce qui concerne de plus les maladies n'excédant pas la durée de son intervention (1), les directeurs et gérants de ces caisses sont même tenus, sous peine d'une amende de 100 marks, de délivrer d'office ces certificats à l'expiration du délai de leur intervention. Dans les hypothèses où les caisses de maladie ne sont pas ou ne sont plus compétentes, le certificat de maladie est délivré par l'autorité municipale ; enfin, les services publics ont, d'une manière généré-

(1) V. chapitre second.

rale, la faculté de délivrer à leur personnel ces certificats de maladie. En ce qui concerne plus spécialement les 20 ou 40 semaines de cotisations exigées dans un délai de deux ans, le paragraphe 46 consacre d'autres assimilations encore : ce sont les périodes durant lesquelles l'assuré touche une rente sur les fonds de l'assurance-accidents pour une diminution de sa capacité de travail d'au moins 20 pour 100, ou se voit allouer, par une caisse de retraites étrangère à l'organisation générale qui fait l'objet de cette étude (1), une rente d'invalidité ou de vieillesse, sans exercer en même temps une occupation fondant l'assurance obligatoire.

Le législateur allemand a distingué — hormis pour le stage relatif à la rente de vieillesse — entre les simples assurés volontaires, dont la situation est la moins favorable, puisque leur période d'attente est la plus longue et qu'on exige d'eux, pour conserver leurs droits au bénéfice de l'assurance, la justification du paiement de 40 timbres au moins tous les deux ans, au lieu de 20; les individus continuant une assurance antérieure, dont le minimum de timbres à fournir est abaissé à 20 et qui, s'ils ont acquitté 100 cotisations hebdomadaires au titre de l'assurance obligatoire, n'ont plus que 100 autres timbres à apposer pour avoir accompli leur stage; enfin, les assurés d'office, dont la situation est la meilleure à cet égard. Le motif de cette sévérité relative à l'égard des assurés volontaires, sévérité qui se traduit encore par l'interdiction prononcée contre eux de contracter une première assurance facultative passé l'âge de 40 ans, tient à ce que l'assurance a été créée en toute première ligne au bénéfice des classes laborieuses. Comme ces dernières sont astreintes à l'assurance obligatoire, qui les saisit en principe dès leur jeunesse et pour tout le temps de leur vie, en dehors de tout consentement

(1) Il ne peut en effet être question en l'espèce d'individus touchant de semblables rentes au titre de la présente loi, puisque ceci supposerait réalisées les conditions que nous passons en revue.

volontaire de leur part, il n'était pas nécessaire de prendre à leur égard les précautions particulières qui ont paru devoir être établies à l'encontre des assurés volontaires, lesquels ne seront évidemment tentés d'entrer dans l'assurance des invalides que lorsqu'ils se sentiront faibles ou malades et apercevront très proche l'échéance de l'invalidité (1). Dans le but d'éviter que des personnes ayant dépassé la quarantaine et tous autres individus qui, en principe, ne sont pas admis à l'assurance facultative, ne viennent à se faufiler, en quelque sorte, dans ses rangs en se faisant, par complaisance, donner par un entrepreneur complice de leur fraude, pour une durée infime de quelques semaines, une occupation fondant l'assurance obligatoire, ce qui les autoriserait désormais à invoquer le bénéfice de la continuation de l'assurance en collant, à leurs frais exclusifs, des timbres sur la carte-quittance, le législateur a établi la règle suivante, posée par le paragraphe 29, alinéa 2 : « Les cotisations acquittées au titre de l'assurance volontaire n'entrent en compte pour le stage en vue de la rente d'invalidité, que lorsqu'elles ont été précédées d'un minimum de cent cotisations hebdomadaires, payées sur les bases d'une occupation fondant soit l'assurance obligatoire, soit la faculté de contracter *ab initio* une assurance libre ». Cette disposition, aux termes de l'alinéa 3 du même texte, cesse d'ailleurs d'être applicable aux cotisations payées volontairement par les assurés dans les quatre années qui suivent immédiatement l'assujettissement de leur profession à l'assurance obligatoire.

II. — Ceci m'amène à aborder les adoucissements temporaires, apportés par les paragraphes 189 et 190, dans l'appréciation du temps de stage, en vue des rentes d'invalidité ou de vieillesse, pour les membres des pro-

(1) Cf. D<sup>r</sup> HITZE, *op. cit.*, page 32.

fessions qu'une disposition législative ou réglementaire nouvelle vient ajouter à la liste de celles qui sont d'ores et déjà soumises à l'assurance obligatoire (1). Les assurés volontaires n'en profitent donc pas.

a) En ce qui concerne, tout d'abord, la rente d'invalidité, les assurés qui deviennent invalides dans les cinq premières années consécutives à l'assujettissement de leur profession à l'assurance obligatoire, peuvent faire entrer en compte, pour le calcul de la période de stage ou d'attente, la durée d'une occupation antérieure, déjà astreinte lorsqu'elle était exercée, ou soumise depuis lors seulement à l'assurance obligatoire. Cette mesure de faveur ne trouve d'ailleurs application que sous cette condition, savoir : que l'occupation en question ait eu lieu dans les cinq années précédant immédiatement la survenance de l'invalidité; de plus, l'assuré qui l'invoque doit justifier, depuis l'assujettissement de sa profession actuelle à l'assurance obligatoire, du paiement, à ce dernier titre, de cotisations pour une durée minima de 40 semaines. Quant à la rente de vieillesse, les assurés qui ont accompli leur 40<sup>e</sup> année, lors de l'assujettissement de leur profession à l'assurance obligatoire, se voient compter, pour le calcul du stage auquel ils doivent satisfaire, chaque année pleine qui, à cette époque, dépassait la 40<sup>e</sup> de leur âge, pour 40 semaines de cotisations, bien qu'il n'en ait pas été acquitté de ce chef; plus un nombre de semaines rigoureusement égal à la partie fractionnaire d'année subsistante, mais ne pouvant cependant pas excéder 40. Ainsi, un individu, né le 1<sup>er</sup> février 1850, dont la profession viendrait à être

(1) Il y a cependant, entre la disposition consacrée par le paragraphe 29, alinéa 3, et celle qui figure dans le paragraphe 189, relatif aux adoucissements transitoires en matière de rente d'invalidité, cette différence essentielle que ces derniers ne peuvent être invoqués que par l'individu devenu invalide dans les cinq ans de l'assujettissement de sa profession actuelle à l'assurance, tandis que le paragraphe 29, alinéa 3, peut être invoqué en dehors de cette condition (Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 337).

soumise à l'assurance obligatoire le 1<sup>er</sup> janvier 1902, se verrait compter, pour sa période de stage, 11 années pleines de 40 semaines, plus un nombre reliquataire de semaines qui, égal en réalité à 47, se trouve, de par la loi, réduit à 40. Si notre assuré était du 1<sup>er</sup> juillet 1855, on lui tiendrait compte de 6 années de 40 semaines, plus exactement une demi-année, soit 26 semaines. Cette disposition de faveur ne peut toutefois être invoquée qu'autant que l'intéressé justifie, dans les trois années précédant immédiatement l'assujettissement de sa profession actuelle à l'assurance obligatoire, s'être livré, fût-ce d'une manière purement intermittente, mais à titre professionnel, à une occupation déjà soumise, ou astreinte depuis lors seulement à l'assurance obligatoire. Il faut, en outre, que dans les cinq années consécutives à l'assujettissement de sa profession actuelle à l'assurance obligatoire, cet assuré ait acquitté, à ce titre obligatoire, 200 cotisations hebdomadaires.

Comme précédemment, les périodes de maladie dûment constatée, ou de présence sous les drapeaux, entrent en compte par assimilation avec les semaines de travail effectif; mais ici, on tient compte de plus du temps pendant lequel il a été servi à l'assuré une rente d'invalidité. Le paragraphe 191 consacre encore d'autres assimilations. Ce sont, tout d'abord, les interruptions temporaires d'un contrat, en principe permanent, de louage d'ouvrage ou de services entre un assuré et un patron déterminé; puis, les interruptions temporaires survenant dans un travail accompli à titre professionnel mais qui, par la nature même des choses, comporte de semblables interruptions (travaux dits de saison, vacances des membres de l'enseignement...); enfin, les menus travaux de filature et de tricot et autres petites occupations ménagères ou domestiques entreprises, dans un but lucratif, par des personnes faibles ou âgées, auxquelles la coutume des campagnes réserve ce genre d'activité. Ces trois dernières séries d'assimilations ne

sont valables que pour une durée maxima de quatre mois par an. La preuve des occupations précitées et des interruptions y assimilées résulte de certificats délivrés par l'employeur, dont la signature doit être légalisée, ou même au besoin, par la police locale ou la municipalité.

b) Ce n'est plus guère qu'en matière de rentes de vieillesse que ces mesures de faveur trouvent, d'une manière générale, leur application. L'assujettissement à l'assurance obligatoire de la plupart des professions datant du 1<sup>er</sup> janvier 1891, époque de la mise en vigueur de la loi du 22 juin 1889 sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, ou ayant été prononcé à titre complémentaire par des décisions du Conseil fédéral, dont la plus récente remonte à 1895, les cinq années à partir de l'assujettissement durant lesquelles doit se produire l'invalidité pour donner droit à invoquer ces dispositions transitoires sont d'ores et déjà écoulées. A l'heure actuelle donc, l'abaissement du temps de stage cumulativement en vue de la rente d'invalidité et de la rente de vieillesse n'entre en jeu que pour les membres des professions astreintes à l'assurance obligatoire à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1900, par application de la loi d'assurance des invalides du 13 juin 1899, qui a quelque peu étendu le champ d'activité de l'assurance obligatoire.

Ces dispositions ne manquent pas d'être assez avantageuses comme le montrent les exemples suivants, que j'emprunte à l'ouvrage précité de M. le Dr Franz Hitze, député de Munster-en-Westphalie au Parlement de l'Empire Allemand, et l'un des publicistes les plus éminents en la matière (1). Considérons tout d'abord la rente de vieillesse. Un ouvrier avait, le 1<sup>er</sup> janvier 1891, date de l'assujettissement de sa profession par la loi de 1889 à l'assurance obligatoire, l'âge de 50 ans et 12 semaines. La période de stage pour la rente de vieillesse, 1200 semaines, se trouve abaissée, en vertu des règles précitées,

(1) Cf. Dr HITZE, *op. cit.*, page 40.

à 1.200 —  $(40 \times [50 - 40] + 12) = 788$  semaines. Donc, dès qu'il aura atteint l'âge fixé par la loi, 70 ans (1) et acquitté 788 cotisations hebdomadaires dont encore il y aura lieu de défalquer les maladies venant à se produire, il pourra toucher la rente de vieillesse; si à 70 ans, il n'a pas fini de payer cette somme de cotisations, il pourra continuer à coller des timbres sur sa carte-quittance; dès qu'ils seront au nombre de 788, il touchera la rente de vieillesse. Passons maintenant à la rente d'invalidité. Une institutrice qui, de 1896 à fin 1899, se trouve avoir exercé, sans autre interruption que les vacances, cette profession enseignante, a pu, après un stage de 40 semaines, c'est-à-dire en novembre 1900, toucher une rente d'invalidité qui, sans cette disposition de faveur, ne lui eût été octroyée qu'après paiement de 200 cotisations hebdomadaires, soit au plus tôt à la fin d'octobre 1903.

### TROISIÈME SECTION

#### Les prestations de l'assurance des invalides.

Les assurés étant déterminés et fixées les conditions dont ils doivent justifier pour qu'ils puissent prétendre aux prestations de l'assurance des invalides, il nous faut rechercher d'abord l'objet et le fondement de ces prestations, puis leur valeur et les vicissitudes qu'elles peuvent subir.

#### ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *Objet et fondement des prestations.*

Il est sans doute fort intéressant de savoir que les ressources considérables procurées à l'assurance des invalides par le système de la capitalisation et des primes

(1) V. ci-après, 3<sup>e</sup> section, art. 1<sup>er</sup>, I, *in fine*.

qui préside, comme nous l'a montré le tarif des cotisations, à la constitution de ses finances, ne sont pas amassées dans un but de thésaurisation infructueuse, mais au contraire que les disponibles existants, après acquittement des dépenses normales et part très large faite à la prévoyance, peuvent être employés en œuvres utiles à la population ouvrière (1), telles que construction d'habitations à bon marché, pratique du crédit agricole, création d'hôpitaux, de bains populaires, de salles d'asile pour les enfants des ménages ouvriers, subventions aux sociétés coopératives de consommation, aux associations de secours aux malades, d'épargne ou de prévoyance (2). Ce sont là, incontestablement, des éléments curieux et qui éclairent d'un jour suggestif les tendances du législateur allemand, mais qui n'ont, dans l'ensemble du système, que la valeur de simples détails. Néanmoins, les commentateurs n'hésitent pas à placer ces détails sur la même ligne que les points essentiels, à les considérer comme le fait M. le Dr Hitze (3), député au Reichstag, comme parties intégrantes du but de la loi, ou à les ranger, comme M. le Dr Lass (4), conseiller du gouvernement impérial, attaché à l'Office des assurances de Berlin,

(1) Paragraphe 45.

(2) Voici, d'après le *Rapport annuel de l'Office Impérial des assurances* (*Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1901, n° 4, avril) le total des sommes employées à cet objet jusqu'au 31 décembre 1900 :

|                                                                                                                                                                                                         |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1° Construction d'habitations ouvrières.....                                                                                                                                                            | marks 78,500.000 |
| 2° Crédit agricole.....                                                                                                                                                                                 | 55.000.000       |
| 3° Création d'hôpitaux, bains populaires, salles<br>d'asile, subventions aux sociétés coopé-<br>ratives de consommation, aux associations<br>de secours aux malades, d'épargne ou de<br>prévoyance..... | 66.000.000       |

TOTAL..... marks 199.500.000

200 millions de marks ou 250 millions de francs, en chiffres ronds.

(3) Dr HITZE, *op. cit.*, I, Was bezweckt das Gesetz, pages 18-22.

(4) Dr LASS, *op. cit.*, Erster Abschnitt : Ueberblick über das Arbeiterversicherungsrecht des deutschen Reichs, III. — Invalidenversicherung, 3, die Leistungen, page 43.

parmi les obligations essentielles de l'assurance des invalides. L'Allemand est myope d'esprit comme de vue, a-t-on dit non sans raison, il se noie dans les détails qui lui dissimulent l'idée générale et d'ensemble d'une institution ou d'un système: il est analyste trop subtil pour exceller dans l'art de la synthèse. Aussi l'examen des textes et commentaires des lois allemandes est-il souvent laborieux, diffus et parfois énigmatique, et ce n'est pas en particulier sans quelque peine qu'on parvient à dégager des hors-d'œuvre qui l'entourent l'objet essentiel de la loi d'assurance des invalides, lequel consiste, tant à secourir l'invalidité déclarée qu'à en prévenir et reculer l'échéance.

I. — La préoccupation préventive, totalement étrangère au projet français sur les retraites ouvrières, a, au contraire, inspiré au législateur allemand deux séries de mesures intéressantes, les unes, à vrai dire, exceptionnelles et purement facultatives pour l'assurance, les autres, à l'inverse, normales et constituant une large part de la mission qui incombe à l'assurance des invalides.

a) Le rôle accidentel, anormal et d'ailleurs purement facultatif de l'assurance-invalidité, est en principe du ressort de l'assurance-maladie: il consiste à prendre en charge le traitement d'un assuré atteint d'une maladie qui, faute de soins appropriés, risquerait de se transformer en une infirmité chronique, ferait, par suite, du malade un invalide et le mettrait définitivement à la charge de l'assurance. Cette possibilité, prévue par le paragraphe 18, est également reconnue à l'assurance des invalides par le paragraphe 47, alinéa 2, à l'égard des individus déjà secourus comme invalides, mais que l'on peut espérer, au moyen d'un traitement convenable, ramener à la santé et soustraire à la nécessité des secours d'invalidité. Ce traitement, à la fois donc curatif de la maladie et préventif de l'invalidité, peut avoir lieu, soit au domicile du malade, soit par la voie de son placement

dans un hôpital; mais, aux termes du paragraphe 18, alinéa 2, cette dernière mesure ne peut être prise à l'égard des assurés mariés, vivant dans leur famille, ou ayant un ménage indépendant, que de leur consentement exprès ou tacite.

La prise en charge par l'assurance-invalidité de ce traitement peut avoir lieu, tant à l'égard des individus qui ne font point partie d'une caisse d'assurance-maladie, pour lesquels c'est une assistance toute gratuite, que de ceux qui y sont affiliés; mais, dans cette dernière hypothèse, l'assurance-invalidité ne fait que se substituer à la caisse de maladie, et ses obligations sont exactement calquées sur celles de cet organe pour toute la durée de l'intervention normale de celui-ci (1). C'est ainsi que le malade assuré cumulativement dans les deux branches aura droit, non seulement à la gratuité des frais de médecin, pharmacien, bandagiste ou opticien, mais encore à un salaire de maladie égal à la moitié de son salaire d'activité ordinaire; si le traitement s'effectue dans un hôpital, cette dernière prestation n'est plus obligatoire, à moins, toutefois, que le malade hospitalisé ne soit l'unique soutien de certains membres de sa famille, qui se voient alors allouer une indemnité journalière égale à la moitié du salaire de maladie précité (2). Le paragraphe 18, alinéa 3, prescrit d'ailleurs le remboursement, par la caisse de maladie normalement compétente, à l'assurance-invalidité, des sommes afférentes à ces salaires et indemnités journalières de maladie, mais non point des frais de traitement qui restent à la charge de l'assurance des invalides.

Quant aux assurés qui ne font point partie d'une caisse de maladie — et la situation est la même pour les affiliés de ces organes, passé la période réglementaire d'intervention de ceux-ci — ils n'ont point droit au

(1) V. chapitre second.

(2) Paragraphe 18, alinéa 4, *in principio*.

salaire de maladie, mais le paragraphe 18, alinéa 4, fait cependant allouer, aux membres des familles de ceux d'entre eux soignés par voie d'hospitalisation, une indemnité journalière, dont les frais sont supportés intégralement par l'assurance-invalidité, égale au quart du salaire moyen des journaliers ordinaires de la localité, indemnité qui, de même que les précédentes, peut être majorée si la situation pécuniaire de l'organe d'assurance-invalidité compétent le permet. Le motif du non-paiement, aux assurés de cette catégorie soignés à domicile, d'un salaire de maladie, tient en grande partie à ce que, dans les hypothèses d'ailleurs exceptionnelles où l'assurance des invalides prendra à sa charge le traitement d'un malade, ce sera uniquement et exclusivement, pour ainsi dire, lorsque ce traitement nécessitera l'envoi du malade dans un établissement ou une clinique trop onéreuse pour ses ressources personnelles, et jamais quand il se fera à domicile. Il y a encore cet autre motif de faciliter l'hospitalisation, à laquelle, nous l'avons vu, l'assuré vivant en famille a le droit de se refuser.

Ajoutons qu'aux termes du paragraphe 19, si l'assurance-invalidité y voit des avantages pratiques, de même qu'elle est autorisée à empiéter sur le domaine de l'assurance-maladie, elle peut au contraire, moyennant indemnité, charger une caisse d'assurance contre la maladie de pourvoir au traitement d'un malade pour lequel celle-ci n'aurait plus normalement à intervenir, ou de faire subir à l'un de ses clients réglementaires un traitement spécial jugé nécessaire par l'assurance-invalidité. Quel que soit d'ailleurs le mode de traitement, il résulte des paragraphes 22 et 47, alinéa 2, que tout assuré qui, sans aucun motif légal ou plausible (1), se soustrait au traite-

(1) Un chef de famille par exemple, ou son fils vivant avec lui sous son toit, ne se pourra voir dénier une rente d'invalidité pour cette seule raison qu'il aura refusé de se faire soigner dans un hôpital ou un établissement spécial, parce que ce refus, qui peut être absurde

ment qui lui a été ordonné et, par là même, détermine l'arrivée de l'invalidité qu'on se proposait d'éviter, peut se voir refuser les secours d'invalidité pour le temps et dans la mesure où il sera établi que l'infirmité ainsi survenue a pour cause cette manière d'agir de l'assuré.

b) Le projet français, ai-je dit plus haut, ignore les mesures purement préventives, et cependant, il organise des retraites de vieillesse, comme la loi allemande alloue, dans son paragraphe 15, des rentes de vieillesse que je n'hésite pas à considérer, d'après l'exposé même des motifs de la loi du 22 juin 1889 (1), et d'après les commentateurs allemands (2), comme une mesure préventive d'ordre général et obligatoire contre l'invalidité. En effet, tandis que pour les rédacteurs du projet français, le vieillard de 65 ans est sans rémission un invalide comme l'invalide prématuré est un vieillard avant l'âge, au contraire, le législateur allemand envisage le vieillard de 70 ans auquel il alloue une rente de vieillesse comme un individu qui peut être parfaitement valide et apte au travail, que la rente n'a point pour but d'indemniser des ressources que sa caducité l'empêche de se procurer par son travail, mais auquel son but essentiel est de permettre, en lui fournissant un supplément de ressources, de ménager ses forces de manière à reculer l'échéance de la véritable invalidité. Mais que celle-ci vienne à se réaliser, l'assuré qui y trouve avantage, et pourvu qu'il satisfasse d'ailleurs aux conditions requises par la loi et précédemment indiquées, est parfaitement admis à faire substituer à sa rente de vieillesse une rente d'invalidité.

Cette disposition est inconnue du projet français, lequel, sur ce point particulier, présente avec la loi allemande une autre différence toute à l'honneur de notre gouverne-

rationnellement, est néanmoins légal aux termes du paragraphe 18, alinéa 2 (HITZE, *op. cit.*, page 15).

(1) Cité par le Dr VON WÆDTKE, *op. cit.*, pages 43-44.

(2) Cf. notamment LASS, *op. cit.*, page 115. — HITZE, *op. cit.*, page 17.

ment qui, plus libéral que les auteurs du projet allemand, devenu la *Novelle* du 13 juillet 1899, a fixé à 65 ans au lieu de 70 l'âge de la retraite. Ce sont des raisons purement contingentes et pécuniaires qui se sont opposées à ce qu'il fût donné satisfaction aux vœux émis de divers côtés en faveur de l'abaissement de la limite d'âge à 65 et même 60 ans. Dans l'exposé des motifs de ce projet de *Novelle*, M. le Comte de Posadowsky, secrétaire d'Etat au département impérial de l'intérieur, expose que cette mesure eût entraîné une trop lourde charge financière pour l'assurance elle-même et pour l'Empire. D'après les tables de mortalité on a calculé, en effet, que le surcroît annuel de dépenses serait (1) :

| Avec l'abaissement à | A la charge de l'assurance : | A la charge de l'Empire : | Au total :       |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|------------------|
| 65 ans.....          | 20.319.600 marks.            | 9.996.450 marks.          | 30.316.050 marks |
| 60 ans.....          | 54.047.500 —                 | 26.509.450 —              | 80.556.950 —     |

ce qui représente, dans le premier cas, une augmentation de 115 pour cent, dans la seconde hypothèse de 305 pour cent par rapport au coût actuel des rentes de vieillesse (2).

II. — A côté de ces mesures d'un caractère préventif, l'assurance des invalides comporte des prestations tendant à la simple réparation du préjudice causé par la survenance de l'invalidité. Laissons de côté les allocations purement facultatives et subordonnées à la prospérité toute particulière des organes d'assurance-invalidité, telles qu'indemnités funéraires aux membres des familles des assurés défunts, secours d'éducation aux enfants des invalides... pour n'envisager désormais que le but essentiel de l'assurance, les rentes d'invalidité, qui constituent l'axe de toute cette législation.

a) Aux termes des paragraphes 5, alinéa 4, et 15, la loi considère comme *invalid*e tout individu dont la capacité

(1) Graf VON POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 180.

(2) V. chapitre second, 2<sup>e</sup> section, art. 3, I, c.

de travail, par suite de l'âge, d'un accident, de la maladie ou de toute autre infirmité, se trouve abaissée, d'une manière permanente, à moins d'un tiers de ce qu'elle était antérieurement. Il faut entendre par là que l'assuré en question doit, pour être reconnu invalide, ne plus être en état, en déployant une activité adéquate à ses forces et facultés, et relativement conforme à son éducation et à sa profession antérieure, de gagner un tiers du revenu habituel de travail des personnes saines de corps et d'esprit de même condition (1) et de même éducation que lui, habitant la même contrée. Il importe de remarquer que ce qui entre en considération, c'est, non pas le salaire effectif, mais la *capacité de travail*. Supposons, par exemple (2), un ouvrier auquel son patron, par charité pure, continue à payer le salaire intégral pour lequel il l'a embauché, bien qu'il ne fournisse plus qu'un travail inférieur de deux tiers à ce qu'il était antérieurement : il n'en aura pas moins droit à la rente d'invalidité ; inversement, l'on peut concevoir des hypothèses dans lesquelles l'abaissement du salaire ne correspond pas à une dépression corrélative de la capacité de travail. On fera donc abstraction du salaire effectif de l'assuré ; on déterminera ce qu'un travailleur de même condition économique, sociale et intellectuelle de la même région gagne dans l'année, fût-ce par un travail sensiblement différent de l'activité professionnelle habituelle de notre assuré (3) ; on prendra le tiers de cette somme et l'on recherchera si cet assuré est encore en mesure de gagner ladite quotité.

Mais, pour cette détermination, il faut bien se rendre compte que l'on ne restreint pas le champ d'investigations au seul domaine économique où, jusqu'ici, s'est exercée

(1) Et non pas, comme dans l'article 16 du projet français, de même profession. — Cf. Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 247. — D<sup>r</sup> LASS, *op. cit.*, page 114.

(2) D<sup>r</sup> HITZE, *op. cit.*, page 9.

(3) D<sup>r</sup> LASS, *op. cit.*, page 114.

l'activité de l'invalidé, mais on l'étend au contraire à tout l'ensemble du marché de travail. C'est ainsi qu'un puddleur ne sera pas admis à réclamer une rente d'invalidité, par cela seul qu'il ne peut plus exercer son métier, pénible sans doute, mais aussi très lucratif, s'il est établi par ailleurs qu'il est encore assez robuste pour gagner un salaire convenable comme manœuvre ou journalier (1). L'invalidité envisagée par le texte allemand n'est donc pas une invalidité professionnelle (2), comme le vœu en avait été émis lors des travaux préparatoires de la *Novelle* de 1899; mais c'est néanmoins une invalidité quasi-professionnelle (3) en ce sens « qu'on n'a pas le droit d'éconduire un assuré sur le fondement d'un gain susceptible d'être réalisé par un travail salarié qui lui est totalement étranger, contraire à ses aptitudes corporelles et intellectuelles, ou d'une occasion de gain qui ne se présenterait qu'au prix d'un éloignement considérable de sa résidence actuelle » (4). Reprenons notre puddleur devenu journalier; il ne peut plus par hypothèse, à tel moment donné, se livrer à ce dernier travail; l'assurance ne sera pas, pour autant, fondée à lui refuser la rente d'invalidité, sous prétexte qu'il est encore apte, comme porcher de village ou balayeur des rues, à gagner le tiers du salaire moyen des individus de sa condition sociale (5), où qu'il y a, à l'autre bout de l'Allemagne, tel poste vacant qu'il pourrait occuper.

Bien entendu enfin, le droit à la rente d'invalidité cesse d'exister lorsque l'invalidité, remplissant d'ailleurs les conditions précédemment exposées, a été causée volontairement par l'assuré; de même, celui qui est devenu

(1) Dr HITZE, *op. cit.*, page 10.

(2) Berufsinvalidität. Cf. Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 248. — Dr LASS, *op. cit.*, page 115.

(3) Dr LASS, *ibidem* : « Aus Vorstehenden ergibt sich dass der Begriff der Invalidität im Sinne des Invalidenversicherungsgesetzes sich dem Begriffe der Berufsinvalidität mehr genæert hat ».

(4) Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 248.

(5) Dr HITZE, *op. cit.*, page 115.

invalide par suite de sa participation illicite à un crime ou délit peut se voir opposer un refus total ou partiel de la rente qui lui eût été allouée pour une invalidité résultant de toute autre cause (1).

b) Ces mêmes restrictions s'appliquent, et aux rentes d'invalidité permanente, et aux rentes d'invalidité temporaire (2). En général, sans doute, la rente d'invalidité ne doit être accordée que dans le cas d'une incapacité de travail dont on peut présumer le caractère permanent, par une distinction qui s'impose entre l'invalidité et la simple maladie, habituellement passagère et temporaire, dont l'assistance est de la compétence de l'assurance-maladie. En fait cependant, l'invalidité a souvent pour origine une crise morbide qui dégénère en un état chronique et il est le plus souvent impossible de déterminer le point de séparation et de transition entre l'un et l'autre de ces deux phénomènes. C'est pourquoi, sur le fondement du paragraphe 16 de la loi, l'assurance alloue la rente d'invalidité, sans aucune autre condition et pour tout le temps que la maladie continuera à durer, aux assurés atteints d'une affection ayant déjà duré 26 semaines et entraîné pendant cette période une incapacité de travail ininterrompue.

Cette disposition, il convient d'y insister, ne vise pas seulement les cas de maladie, mais se présente comme beaucoup plus générale, en ce sens que le paragraphe 16 se borne à dire que « la rente d'invalidité compète aussi à l'assuré atteint d'une incapacité de travail non permanente, pour toute la durée future de cette incapacité de travail, lorsque, durant 26 semaines, cet assuré aura été, d'une manière ininterrompue, impropre au travail. » Sans doute, ce texte s'appliquera dans la plupart des cas à la maladie (3), mais on peut concevoir d'autres hy-

(1) Paragraphe 17 de la loi.

(2) *Zeitweise Erwerbsunfähigkeit*.

(3) Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 253.

pothèses (1). C'est ainsi qu'un assuré dont les forces physiques ou la vue baissent progressivement, ou qui, sans être malade à garder le lit, est atteint d'une affection chronique qui le force à interrompre sans cesse ses occupations, peut, aux termes du paragraphe 16, fort bien se faire allouer une rente d'invalidité dès que pendant 26 semaines il aura été invalide au sens du paragraphe 5, alinéa 4 de la loi, c'est-à-dire lorsque le produit de son travail, durant cette période, aura été inférieur au tiers du salaire habituel de ses congénères en bonne santé.

ARTICLE 2. — *Valeur de ces prestations. Modifications et restrictions qu'elles peuvent subir.*

Les prestations fondamentales de l'assurance des invalides sont donc la rente de vieillesse et la rente d'invalidité, dont nous allons examiner tout d'abord la valeur, pour passer en revue ensuite les circonstances qui peuvent en occasionner la modification, la réduction ou le retrait.

I. — a) Les rentes d'invalidité et de vieillesse, payées par l'administration des postes, par douzièmes et d'avance, se calculent d'après les éléments suivants (2) : Pour chacune des deux catégories de rentes une contribution fixe de l'Empire de 50 marks ou 62 fr. 50, à laquelle on ajoute, en ce qui concerne seulement la rente de vieillesse, une somme variable suivant le temps passé par l'assuré dans chaque classe, d'après le tarif ci-après :

|                             |             |          |
|-----------------------------|-------------|----------|
| 1 <sup>re</sup> classe..... | 60 marks ou | 75 fr. » |
| 2 <sup>e</sup> — .....      | 90 —        | 112 50   |
| 3 <sup>e</sup> — .....      | 120 —       | 150 »    |
| 4 <sup>e</sup> — .....      | 150 —       | 187 50   |
| 5 <sup>e</sup> — .....      | 180 —       | 225 »    |

(1) Dr HITZE, *op. cit.*, page 12.

(2) Paragraphes 35-37.

Les éléments ajoutés à la contribution impériale pour constituer la rente d'invalidité sont un peu plus complexes. A côté d'un élément fondamental (1) qui, suivant la classe, est fixé à :

|                             |             |          |
|-----------------------------|-------------|----------|
| 1 <sup>re</sup> classe..... | 60 marks ou | 75 fr. » |
| 2 <sup>e</sup> — .....      | 70 —        | 87 50    |
| 3 <sup>e</sup> — .....      | 80 —        | 100 »    |
| 4 <sup>e</sup> — .....      | 90 —        | 112 50   |
| 5 <sup>e</sup> — .....      | 100 —       | 125 »    |

on trouve une cote de majoration (2) qui suit le nombre des cotisations hebdomadaires payées dans chaque classe par l'assuré et s'élève, par semaine de cotisation, à :

|                             |      |         |               |
|-----------------------------|------|---------|---------------|
| 1 <sup>re</sup> classe..... | 0,03 | mark ou | 0,0375 franc. |
| 2 <sup>e</sup> — .....      | 0,06 | —       | 0,075 —       |
| 3 <sup>e</sup> — .....      | 0,08 | —       | 0,10 —        |
| 4 <sup>e</sup> — .....      | 0,10 | —       | 0,125 —       |
| 5 <sup>e</sup> — .....      | 0,12 | —       | 0,15 —        |

b) Comment se combinent ces divers éléments ?

Pour savoir la rente d'invalidité à laquelle aura droit un assuré déterminé, il faut tout d'abord déterminer l'élément fondamental qui lui est applicable. A cet effet, on prend pour base 500 cotisations hebdomadaires payées par lui. S'il ne justifie pas de 500 semaines de cotisations, en y comprenant les périodes de maladie et de présence sous les drapeaux, comptées comme semaines de cotisations de la 2<sup>e</sup> classe, on substitue aux semaines manquantes des semaines idéales de la 1<sup>re</sup> classe (3). Si, au contraire, l'assuré se trouve avoir payé plus de 500 cotisations hebdomadaires, on fait entrer en ligne de compte seulement les 500 cotisations les plus élevées en classe. Si ces 500 cotisations se répartissent entre diverses classes, on prend comme élément fondamental la

(1) Grundbetrag.

(2) Steigerungssatz.

(3) Cette règle ne s'applique évidemment qu'aux assurés d'office, les assurés volontaires devant justifier, nous l'avons vu plus haut, du moins ceux qui n'ont pas été assurés d'office pendant 100 semaines, de 500 cotisations au moins.

moyenne proportionnelle des éléments fondamentaux afférents à ces divers groupes de cotisations hebdomadaires. Prenons un exemple : soit un assuré ayant 100 semaines de cotisation dans la 3<sup>e</sup> classe (élément fondamental 80 marks), 200 dans la 4<sup>e</sup> classe (90 marks) et 10 semaines de maladie comptées en 2<sup>e</sup> classe (70 marks). Le nombre total des semaines de cotisation,  $100 + 200 + 10 = 310$ , étant inférieur à 500, il y a lieu d'ajouter fictivement  $500 - 310 = 190$  semaines de la 1<sup>re</sup> classe (élément fondamental 60 marks). L'élément fondamental applicable à notre assuré sera donc le suivant :

$(80 \times 100 + 90 \times 200 + 70 \times 10 + 60 \times 190) : 500 = 76,20$  marks, auxquels il faut ajouter, pour avoir le montant de la rente, les cotes de majoration, savoir :  $(0,08 \times 100 + 0,10 \times 200 + 0,06 \times 10) = 28,60$  marks (1), plus les 50 marks de contribution de l'Empire, ce qui donne un total de  $76,20 + 28,60 + 50 = 154,80$  marks ou 193,50 francs. Le minimum des rentes d'invalidité s'obtiendra de même en ajoutant aux 50 marks de l'Empire les 60 marks de l'élément fondamental de la 1<sup>re</sup> classe et les cotes de majoration afférentes aux 200 semaines de cotisation exigées par le paragraphe 29 (2) et que nous supposons de la 1<sup>re</sup> classe; on arrive ainsi à un total de  $50 + 60 + 0,03 \times 200 = 116$  marks (3) ou 145 francs, notablement inférieur au minimum de 200 francs admis par le projet français sur les retraites ouvrières. La loi ne prévoit pas de maximum; mais si on suppose un individu ne tombant invalide qu'à 75 ans et ayant, dès l'âge de 16 ans, fait partie de la 5<sup>e</sup> classe dans laquelle il a régulièrement acquitté ses cotisations, 50 semaines en moyenne par an, soit  $50 (75-16) = 2.950$  semaines au

(1) Les semaines fictives de première classe n'ont pas de cote de majoration.

(2) V. ci-dessus, 2<sup>e</sup> section, art. 3.

(3) Il existe, en vertu des dispositions transitoires étudiées plus haut, un minimum exceptionnel inférieur, puisqu'il suffit à certains assurés de justifier de 40 semaines de cotisations. Le minimum est alors de  $60 + 50 + 0,03 \times 40 = 111,20$  marks.

total, nous voyons que sa rente d'invalidité s'élève à  $50 + 100 + 0,12 \times 2.950 = 504$  marks ou 630 francs.

En ce qui concerne le calcul des rentes de vieillesse, on procède de même. Aux 50 marks de contribution de l'Empire, on ajoute une somme obtenue en prenant la moyenne des coefficients relatifs aux cotisations versées dans chaque classe. On ne tient compte toutefois que de 1.200 semaines de cotisation, minimum d'ailleurs exigé par la loi. A titre transitoire cependant, et conformément aux dispositions du paragraphe 29, le paragraphe 192 permet de tenir compte d'un nombre moindre de cotisations; si ce nombre dépasse 400, on l'applique intégralement; s'il est moindre, on y ajoute, pour compléter le chiffre de 400, des cotisations fictives de la 1<sup>re</sup> classe. Enfin, si les semaines de cotisations sont au nombre de plus de 1.200, on ne fait entrer en compte que celles des classes supérieures. Supposons donc un assuré ayant passé 500 semaines dans la 1<sup>re</sup> classe (tarif 60 marks), 300 dans la 3<sup>e</sup> (120 marks), 400 dans la 4<sup>e</sup> (150 marks), et justifiant de 200 semaines de maladie ou de service militaire, 2<sup>e</sup> classe (90 marks) soit au total 1.400 semaines : il y a lieu de réduire à 300 les semaines de la 1<sup>re</sup> classe, et la rente se calcule comme suit :

$(60 \times 300 + 120 \times 300 + 150 \times 400 + 90 \times 200) : 1.200 = 111$  marks 60, auxquels il faut ajouter les 50 marks de contribution impériale, au total 161 marks 60, ou 202 francs. Le minimum de la rente de vieillesse, en supposant 1.200 semaines de 1<sup>re</sup> classe, sera de  $60 + 50 = 110$  marks ou 137 fr. 50; le maximum, 5<sup>e</sup> classe,  $180 + 50 = 230$  marks ou 287 fr. 50.

c) Il convient d'ajouter, à la valeur des rentes, cet élément en quelque sorte moral, qui est le caractère d'insaisissabilité, allant de pair avec l'incessibilité que leur reconnaît le paragraphe 55 (1). Les paragraphes 49 et

(1) Le projet français consacre également l'incessibilité des retraites et leur insaisissabilité jusqu'à concurrence de 360 francs.

suivants sont venus toutefois apporter, à cette règle, quelques exceptions. La créance de rente est déclarée cessible et saisissable au profit des personnes vis-à-vis desquelles l'assuré est tenu d'une obligation alimentaire ; puis en second lieu des employeurs, organes d'assurance-invalidité ou membres de ces organes, qui ont consenti à l'assuré des avances remboursables sur les arrérages de la rente ; enfin, des communes ou bureaux de bienfaisance, ainsi que des entrepreneurs et des caisses qui peuvent s'y trouver substitués, pour les créances que ces personnes ou ces groupements de personnes peuvent avoir, en recouvrement des frais d'assistance accordée à un assuré dans le besoin. La loi d'assurance des invalides a, en effet, laissé debout les dispositions des textes antérieurs, impériaux ou nationaux, concernant l'assistance des nécessiteux par les communes et les bureaux de bienfaisance, et les stipulations contractuelles ou statutaires tendant au même but. C'est ainsi que l'assistance publique ne peut refuser ses secours à un ouvrier sous le seul prétexte qu'il remplit les conditions d'obtention d'une rente d'invalidité ; elle doit, tout au contraire, lui venir en aide dans ses premiers besoins, et lui prêter son concours pour lui faire obtenir cette rente. Mais, lorsqu'une commune ou bureau de bienfaisance (une caisse de secours ou un entrepreneur que les législations impériale ou particulières, des statuts ou conventions astreignent aux mêmes devoirs charitables) aura fourni des secours à un individu nécessiteux, pour une période de temps où existe, en la personne de celui-ci, des droits à une rente de vieillesse ou d'invalidité, elle pourra rentrer dans ses débours au moyen d'une délégation volontaire ou forcée sur les arrérages de la rente. Si cette assistance n'a qu'un caractère passager et temporaire, la délégation, au profit de la commune ou autres personnes assimilées, ne peut dépasser le montant de la moitié des arrérages pendant trois mois. Si, au contraire, l'assistance a un caractère perma-

ment, et qu'elle consiste dans l'hospitalisation du crédi-rentier, la délégation peut porter sur l'intégralité des arrérages pour toute la durée de cette hospitalisation, sur la moitié seulement si l'assistance à titre permanent revêt une autre forme. Le législateur s'est inspiré de cette pensée, que la rente ne doit pas seulement servir à indemniser les communes, mais contribuer aussi, au moins pour moitié de son quantum, au bien-être des assurés (1).

Dans un même ordre d'idées, le législateur a spécifié limitativement les hypothèses dans lesquelles l'assurance des invalides est autorisée à procéder à des retenues sur les arrérages de rentes. Les seules retenues permises ont trait au montant des allocations d'assurance-accidents dont la créance a passé aux organes d'assurance-invalidité, en vertu d'une règle que nous allons trouver ci-après; aux cotisations en retard, avances consenties, arrérages indûment payés, dépens des procès et amendes infligées par les autorités des organes d'assurance. Terminons, sur ce point, en signalant la faculté, pour un crédi-rentier, de se faire autoriser par l'autorité administrative à céder ses droits en tout ou en partie à des tiers. Il a paru nécessaire d'autoriser cette cession, qui entraînera éventuellement dérogation à la règle de l'insaisissabilité, pour des motifs d'utilité pratique (2), dans le but, par exemple, de faciliter l'admission de l'assuré dans certains établissements hospitaliers.

II. — Il nous reste à étudier les circonstances qui peuvent amener une modification, une suppression temporaire ou définitive, une réduction enfin des rentes précédemment examinées.

a) Aux termes du paragraphe 25, une première modification consiste en ce que les assurés peuvent faire

(1) Dr HITZE, *op. cit.*, page 69.

(2) Cf. Graf VON POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 281.

substituer au paiement des rentes auxquelles ils ont droit leur placement dans un asile de vieillards ou d'incurables, un hospice ou une maison de retraite. Une autre modification est introduite par le paragraphe 24 : normalement, les rentes sont payées en numéraire, mais dans les régions où, traditionnellement, le salaire des ouvriers agricoles et forestiers consiste en allocations en nature, les deux tiers du montant des rentes peuvent être servis sous cette forme. Cette règle est également applicable, en toute région, aux individus connus pour leurs habitudes d'intempérance.

Enfin le paragraphe 48, alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 4, a également établi, en ce qui concerne les ouvriers étrangers, des règles spéciales. En principe, nous le savons, et à la différence d'une disposition vivement critiquée du projet français, les sujets ou citoyens étrangers occupés en territoire allemand sont, au même titre que les ouvriers allemands, astreints aux exigences ou admis au bénéfice de l'assurance-invalidité, à moins que, comme nous l'avons vu plus haut, usant d'une prérogative qu'il tient du paragraphe 4, le Conseil fédéral n'ait prononcé une dispense de l'assurance obligatoire en ce qui concerne les ouvriers étrangers dont le séjour en Allemagne est limité par l'autorité à des périodes spécifiées, par exemple, au temps de la moisson. Dispense toute personnelle, d'ailleurs, à l'ouvrier et qui ne soustrait que lui au paiement des cotisations, car l'employeur reste tenu de verser aux caisses de l'assurance les sommes qui eussent été à sa charge en cas d'emploi d'ouvriers autochtones (1). Sous cette réserve, les ouvriers étrangers, assurés comme les ouvriers allemands, ont aussi les mêmes droits aux rentes de vieillesse et d'invalidité. Mais, dès qu'ils viennent à quitter le territoire impérial, le paiement des arrérages de la

(1) On peut voir là une mesure de protection du travail national analogue à celle qui figure dans le projet français.

rente est suspendu à leur égard, sauf exceptions consacrées par le Conseil fédéral (1), en faveur des assurés des confins limitrophes des Pays-Bas, de Belgique, Suisse, Autriche, Danemark, Luxembourg et Russie. En ce qui concerne les autres, le législateur allemand, pour éviter une spoliation évidente, autorise les organes d'assurance à passer avec les étrangers dont le départ entraîne suspension du paiement des arrérages de la rente, un règlement de compte portant sur un capital équivalent à trois années de rente (2).

b) Le retour d'un étranger dans son pays d'origine n'est pas le seul cas de suspension des rentes. Il en est ainsi encore à l'égard des individus punis d'un emprisonnement d'une durée supérieure à un mois ou internés dans une maison de travail ou de correction. Le paragraphe 48, alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 3, qui statue sur ce cas, dispose toutefois que si ces assurés ont une famille à leur charge et résidant en territoire allemand, celle-ci se verra allouer la rente pendant toute la durée de l'emprisonnement ou internement. Un autre cas de suspension, spécial à la rente de vieillesse, c'est l'allocation d'une rente d'invalidité qui, nous le savons, ne se peut cumuler avec la rente de vieillesse. Le titulaire d'une rente de vieillesse est, nous l'avons vu précédemment, autorisé à se faire libérer de l'assurance ; mais, comme après de nombreuses cotisations payées, la rente d'invalidité dépasse de beaucoup la rente de vieillesse, il lui est en général plus avantageux de continuer à coller ou faire coller des timbres sur la carte-quittance, et dès lors, à l'échéance de la véritable et effective invalidité, il touchera un émolument supérieur à sa rente de vieillesse, laquelle renaîtra d'ailleurs si, malgré son grand âge, par exemple après sa guérison d'une longue maladie, le vieillard redevient apte au travail.

(1) Décisions des 16 mai 1891 (*Centralblatt*, page 975), et 5 mai 1892, (*Ibidem*, page 317).

(2) Paragraphe 26.

Dans ce cas, en effet, aux termes du paragraphe 47, c'est la rente d'invalidité qui disparaît, non plus par voie de suspension, mais par mesure de suppression ou de retrait. D'une manière générale, dès qu'il survient dans la situation du titulaire d'une rente d'invalidité une modification telle que son incapacité de travail donnant lieu à l'attribution de la rente disparaisse, la rente d'invalidité n'a plus de raison d'être et se trouve supprimée. L'assurance a même le droit, nous l'avons vu plus haut, s'il lui semble qu'un traitement médical approprié serait susceptible de ramener un invalide à la santé, d'y pourvoir à ses frais, en servant aux membres de sa famille, non plus ici une indemnité de maladie comme en matière de traitement purement préventif, mais la rente d'invalidité elle-même (1). Au surplus, si, dans la suite, il y a lieu d'allouer au même assuré une nouvelle rente d'invalidité ou une rente de vieillesse, le temps durant lequel il aura touché la première rente d'invalidité, supprimée par suite de son retour à la santé, comptera comme période de maladie constatée, même si ce laps de temps dépasse une année, même s'il n'était précédé d'aucune période d'occupation servant de base à l'assurance obligatoire, par dérogation au paragraphe 30 de la loi (2).

c) Enfin, c'est par une réduction que peut éventuellement se traduire l'alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 1<sup>er</sup> du paragraphe 48, au regard des titulaires de rentes d'accidents, de même que l'alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 2 du même texte, en ce qui concerne les attributaires de pensions ou retraites à titre d'anciens fonctionnaires ou instituteurs publics. Ces dispositions déclarent en effet que la rente de vieillesse ou d'invalidité ne peut être allouée aux susdites personnes que dans la mesure où, jointe à la rente d'accident, pension ou retraite, elle ne forme pas un total supérieur

(1) Paragraphe 47, alinéa 2.

(2) V. *supra*, 2<sup>e</sup> section, art. 3.

à sept fois et demie le montant de l'élément fondamental de la rente d'invalidité de la classe à laquelle elles appartiennent. Il nous faut insister, à ce sujet, sur la situation particulière faite aux victimes d'accidents.

Les accidents susceptibles d'entraîner une incapacité de travail sont de quatre sortes : les uns sont du ressort exclusif de l'assurance-invalidité ; les autres peuvent donner droit tout à la fois à l'intervention, et de l'assurance des invalides et de l'assurance-accidents (1) ; d'autres encore peuvent se trouver de la compétence unique de l'assurance-accidents ; la dernière catégorie enfin ne donnant lieu aux secours d'aucune de ces deux branches de l'assurance ouvrière. Pour faire le départ entre ces quatre groupes, il faut présenter une double observation : l'assurance-accidents n'intervient tout d'abord que pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion du travail, et au préjudice des individus occupés, sous certaines conditions spécifiées, dans les usines, fabriques, mines, chantiers, exploitations agricoles et maritimes, ce qui exclut notamment les métiers manuels, les commis de commerce et les domestiques qui, en cas d'accident, ne pourront invoquer que les seules dispositions de la loi d'assurance des invalides. Mais, en second lieu, tandis que la loi d'assurance-accidents indemnise toute diminution quelconque survenue dans la capacité de travail d'un assuré, l'assurance des invalides n'intervient que pour une restriction de cette capacité dépassant 66 pour cent. D'après cela, il est facile, suivant la profession d'un individu, le genre d'accident dont il est victime et la gravité de son cas, de le ranger dans l'un des quatre groupes précités.

Cela posé, et pour nous trouver dans la sphère d'application de notre problème, il nous faut considérer un individu assuré dans les deux branches, accidents et

(1) A la différence des articles 15-16 du projet français qui excluent totalement du champ d'action des retraites ouvrières, l'invalidité causée par un accident rentrant dans les cadres de la loi du 9 avril 1898.

invalidité, et touchant une rente d'accident. Deux hypothèses peuvent se présenter. Ou bien l'individu en question n'est pas un invalide aux termes de la présente loi : Si sa rente d'accident atteint 116 marks, minimum des rentes d'invalidité, il a le choix, ou de se faire libérer de l'assurance des invalides, ou de la continuer en vue de se réserver des droits éventuels à une pension plus forte. S'il a usé de cette dernière faculté ou si sa rente d'accident est inférieure à 116 marks, il pourra, en effet, aux termes du paragraphe 48, alinéa 1<sup>er</sup>, chiffre 1, obtenir, au jour où surviendra la véritable invalidité ou bien à 70 ans révolus, une rente d'invalidité ou de vieillesse qui, jointe à la rente d'accident, pourra s'élever jusqu'à sept fois et demie l'élément fondamental de la rente d'invalidité normalement applicable soit, suivant la classe, de 450 à 750 marks, mais sera réduite de toute somme dépassant cette quotité. Enfin, supposons au contraire un individu devenu *ab initio*, par suite d'accident, invalide au sens de la présente loi ; c'est notre seconde hypothèse principale. Dans ce cas, c'est l'assurance-accidents qui entre la première en jeu. Si la rente d'accident est supérieure à la rente d'invalidité, cette dernière n'est pas allouée, mais l'invalide peut se faire rembourser le montant de ses cotisations personnelles (1) ; si, au contraire, ce qui n'arrivera que rarement, la rente d'accident est inférieure à celle d'invalidité, l'assurance des invalides n'a que l'appoint à fournir ; à cet effet, elle deviendra attributaire de la rente d'accident à la place de l'assuré et procédera, sur la rente d'invalidité calculée d'après les bases précitées, à la retenue dont il a été question dans les développements précédents (2).

(1) Paragraphe 43.

(2) *Supra*, page 71.

## QUATRIÈME SECTION

### L'organisation et le contentieux de l'assurance des invalides.

Nous avons passé successivement en revue les assurés, les conditions auxquelles ils doivent satisfaire pour bénéficier des prestations de l'assurance, ces prestations elles-mêmes; il nous reste à examiner l'organisation du service et le règlement des difficultés que peut soulever sa mise en œuvre.

#### ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *Organisation.*

I. — a) Avec le concours de l'administration des postes pour la vente des timbres et le paiement des rentes, et sous la haute direction et le contrôle supérieur d'un Office impérial et des Offices nationaux d'assurances des royaumes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg, et des grands-duchés ou principauté de Bade, de Hesse, de Mecklembourg et de Reuss (branche aînée) (1), le service de l'assurance des invalides est centralisé en principe par 31 *Établissements d'assurance* (2), dont deux étendent leur compétence au territoire de plusieurs États confédérés : celui de Weimar (Saxe-Weimar-Eisenach, Saxe-Meiningen, Saxe-Cobourg-Gotha, Schwartzbourg-Sondershausen, Schwartzbourg-Rudolstadt et les deux Reuss), et celui de Lubeck pour les trois villes libres hanséatiques de Brême, Hambourg et Lubeck. Huit autres sont nationaux et ont leur siège dans les capitales des États suivants : Saxe royale, Wurtemberg, Bade,

(1) Cf. E. VON WEDTKE, *op. cit.*, page 182.

(2) Versicherungsanstalten.

Hesse, Alsace-Lorraine, Mecklembourg, Oldenbourg et Brunswick. La Prusse en compte à elle seule treize : Berlin-ville, Berlin (Brandebourg), Königsberg (Prusse Orientale), Dantzig (Prusse Occidentale), Stettin (Poméranie), Posen (Posnanie), Breslau (Silésie), Munster (Westphalie), Kiel (Schleswig-Holstein), Dusseldorf (Province rhénane, Hohenzollern et Birkenfeld), Mersebourg (Saxe prussienne et Anhalt), Hanovre (Hanovre, Pyrmont et Lippe), Cassel (Hesse-Nassau et Waldeck). Enfin, la Bavière en possède huit, également provinciaux, à Munich (Haute-Bavière), Passau (Basse-Bavière), Spire (Bavière rhénane et Palatinat), Bayreuth (Franconie Supérieure), Regensbourg (Haut-Palatinat et Regensbourg), Ansbach (Franconie Moyenne), Wurtzbourg (Franconie Inférieure et Aschaffembourg) et Augsbourg (Souabe-Neubourg) (1).

A côté de ces *Établissements*, et de même que le projet français admet des institutions libres en concurrence avec la Caisse nationale des retraites ouvrières, les paragraphes 8-13 de la loi allemande autorisent le fonctionnement, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral et de certaines conditions dont la principale est d'allouer aux assurés des prestations équivalentes à celles des *Établissements* précités sans leur demander des sacrifices supérieurs, d'« Institutions de caisses tolérées » (2), qui sont à l'heure actuelle au nombre de neuf : caisse de retraites pour les ouvriers des chemins de fer de l'État prussien (Berlin), des chemins de fer du royaume de Bavière (Munich), des chemins de fer grand-ducaux badois et des bateaux à vapeur du lac de Constance ainsi que des salines grand-ducales (Karlsruhe), des chemins de fer impériaux en Alsace-Lorraine (Strasbourg), caisse générale de retraites des corps de mineurs du royaume de Saxe (Freiberg), caisse de retraites des corps de mineurs de l'Allemagne du nord (Halle), de l'Union des

(1) Cf. HITZE, *op. cit.*, pages 43-45.

(2) Zugelassene Kasseneinrichtungen.

corps de mineurs de Sarrebruck (Saint-Jean-de-la-Sarre), enfin, Union générale des corps de mineurs de Bochum. Enfin, la loi autorise le groupement corporatif chargé de pourvoir à l'assurance des accidents maritimes à organiser au profit de ses membres une caisse d'assurance-invalidité, faculté dont il n'a pas été usé jusqu'à présent (1).

b) Laissons de côté ces organismes concurrents, dont la clientèle ne dépasse pas 5 % du total des assurés contre l'invalidité (2), pour nous occuper uniquement des Établissements d'assurance, auxquels se rattachent en principe, dans leur circonscription territoriale respective, tous les assurés d'office qui y ont le siège de leur activité, et les assurés volontaires qui, à défaut d'occupation, y possèdent leur résidence. Les Établissements d'assurance jouissent de la personnalité juridique: ils peuvent ester en justice comme demandeurs ou défendeurs, acquérir, contracter des obligations ayant pour garantie la fortune personnelle de chaque Établissement.

Les 31 Établissements d'assurance ont, en effet, des charges et des ressources, soit communes soit individuelles, aux termes du paragraphe 33. Les charges communes (3), c'est-à-dire supportées à frais communs par l'ensemble des Établissements d'assurance, comprennent les trois quarts du montant des rentes de vieillesse, l'intégralité de l'*élément fondamental* des rentes d'invalidité et, en cette dernière matière, les *cotes de majoration* afférentes aux périodes de maladie et de service militaire. Les charges individuelles (4) comportent, outre le surplus des rentes de vieillesse, les *cotes de majoration* relatives aux cotisations hebdomadaires effectives, les secours de maladie, restitutions de cotisations et frais d'administration. Pour parer à ces deux catégories d'obli-

(1) D<sup>r</sup> LASS, *op. cit.*, page 37.

(2) Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, Anlage II, page 368.

(3) Gemeinlast.

(4) Sonderlast.

gations, il est créé corrélativement un fonds commun (1), alimenté par les quatre dixièmes des cotisations, dont le surplus au contraire constitue les ressources personnelles des Établissements d'assurance *ut individui* (2). En fait, c'est là simple affaire d'affectation, car il n'y a pas de recette centrale de l'assurance des invalides : les sommes destinées aux usages communs demeurent dans les caisses particulières des Établissements d'assurance ; mais ce sont seulement les ressources individuelles, et lorsqu'elles se soldent par des excédents considérables sur les prévisions budgétaires, qui peuvent être employées par les Établissements d'assurance aux dépenses extra-réglementaires dont il a été question plus haut. De même, c'est cette unique fraction de l'avoir des Établissements qui constitue le gage de leurs créanciers.

Enfin, les Établissements d'assurance, de même qu'ils jouissent de la personnalité morale, sont doués d'une très grande autonomie administrative. C'est à leurs statuts, homologués par l'Office des assurances, impérial ou national, compétent, qu'il appartient de régler l'administration intérieure, exercée par les rouages suivants, et à laquelle participent dans une très large mesure employeurs et assurés.

II. — La direction administrative de l'Établissement appartient, sous la surveillance supérieure des Offices d'assurances, à un Comité (3) assisté d'une Délégation (4) et secondé par des rouages locaux, autorités administratives inférieures de la hiérarchie gouvernementale (5) ou agences locales de rentes (6) ; les décisions du Comité à l'égard des assurés sont soumises au contrôle conten-

(1) Gemeinvermøgen.

(2) Sondervermøgen.

(3) Vorstand.

(4) Ausschuss.

(5) Untere Verwaltungs-Beheerden. Voir leur désignation *supra*, page 36, note 4.

(6) Rentestellen.

tieux des tribunaux d'arbitrage (1) et de l'Office impérial des assurances à l'exclusion presque absolue des Offices nationaux.

a) La cheville ouvrière de l'assurance-invalidité, le rouage intervenant le plus fréquemment et le plus immédiatement dans les rapports de l'Établissement d'assurance et des assurés, c'est l'autorité administrative inférieure. Ses attributions sont régies par le paragraphe 57, aux termes duquel elle a : 1<sup>o</sup> à recevoir et instruire les requêtes d'allocation de rentes et de restitution de cotisations, et à donner son avis sur les requêtes d'allocation de rentes ; 2<sup>o</sup> à donner un avis sur les suspensions de rentes en général et les retraits de rente d'invalidité ; 3<sup>o</sup> à informer le Comité de l'Établissement des cas venus à sa connaissance où il paraîtrait utile de faire subir à un assuré un traitement destiné à éviter une invalidité probable ou à faire disparaître une invalidité déclarée, des hypothèses où il y aurait lieu de suspendre le paiement d'une rente ou de supprimer une rente d'invalidité ; à signaler enfin au Comité les assurés qui, par violation d'un traitement curatif, ont fait naître ou empêché de disparaître l'invalidité spécifiée par la présente loi ; 4<sup>o</sup> à fournir tous renseignements sur l'assurance des invalides aux personnes qui les sollicitent. En vue de l'examen des principales questions de sa compétence : traitement curatif et surtout attributions et retraits de rentes, l'autorité administrative inférieure est assistée de représentants des assurés et des employeurs ; il n'en siège jamais qu'un de chaque catégorie, mais afin d'assurer le service, le personnel des représentants près chaque autorité administrative inférieure comprend quatre patrons et quatre assurés, chacun doublé de deux suppléants.

Le paragraphe 79 prévoit l'attribution des mêmes prérogatives, auxquelles il peut en être ajouté d'autres, aux termes du paragraphe 80, soit par mesure des législations

(1) Schiedsgerichte.

particulières après avis du Comité, soit par décision du Comité sous la réserve de l'homologation officielle, à des rouages spéciaux, dits agences locales de rentes. Le paragraphe 86 autorise notamment le Comité ou la législation locale à faire figurer dans les attributions de ces organes la fixation des rentes, qui rentre dans la compétence normale du Comité. La création de ces agences est réglementée par le paragraphe 79. Elle peut être ordonnée, soit par le Comité, du consentement de la Délégation et sous réserve de l'approbation des pouvoirs publics de la circonscription politique à laquelle est affecté l'établissement (1), soit même par ces derniers, après avis du Comité et de la Délégation de l'Établissement, dans les cas où le besoin en paraît urgent, en particulier dans les régions à population très dense. Chacune de ces agences locales se compose d'un président, un ou plusieurs vice-présidents, fonctionnaires nommés par l'autorité publique, et des membres élus identiques en nombre et qualité aux représentants près l'autorité administrative inférieure, enfin, des employés subalternes nommés par l'Établissement d'assurance.

b) Les représentants près les agences locales de rentes et les autorités administratives inférieures élisent à leur tour les membres de la Délégation, qui comprend au moins 5 délégués des patrons et 5 des assurés, doublés chacun de deux suppléants. La Délégation, dont la présidence est exercée par le président du Comité, aux termes du paragraphe 78, a pour mission, d'après le paragraphe 71, la fixation du budget annuel et l'apurement des comptes, le contrôle de la gestion du Comité, la collaboration aux décisions importantes, acquisition ou aliénation d'immeubles, modifications à apporter aux statuts, enfin l'élection des assesseurs près les tribunaux

(1) Le texte dit : *Zentralbehörde*, mais M. VON WEDTKE, *op. cit.*, page 151, nous dit qu'en Prusse notamment, où les Établissements sont à base provinciale, les mêmes pouvoirs sont reconnus au *Provinzialausschuss*, délégation provinciale.

d'arbitrage et des membres non fonctionnaires du Comité (1). Ce dernier rouage se compose en effet de deux catégories de membres; les uns, fonctionnaires nommés à poste fixe par l'autorité publique, nationale ou provinciale, suivant l'étendue de l'Établissement; les autres, mandataires des assurés et des employeurs, et périodiquement renouvelables. Le Comité, en dehors de la gestion proprement dite de l'Établissement, a pour principal rôle de statuer par voie de décision propre sur les attributions, refus et retraits de rentes, les restitutions de cotisations et la prise en charge par l'Établissement, à titre, nous l'avons vu, exceptionnel, de traitements de maladie à faire subir aux assurés.

Les décisions du Comité peuvent être soumises à la critique des tribunaux d'arbitrage, au nombre de 119 pour toute l'étendue de l'Empire, et dont un au moins doit fonctionner dans le ressort de chaque Établissement d'assurance. Chacune de ces juridictions, d'après le paragraphe 104, comprend, outre un personnel permanent, président et vice-présidents nommés par l'autorité et choisis parmi les fonctionnaires publics, employés subalternes désignés par le Comité sur proposition du président du tribunal, des assesseurs (2) à fonctions temporaires, assesseurs-patrons et assesseurs-ouvriers en nombre égal, assistés de leurs suppléants. Notre texte spécifie l'incompatibilité du mandat d'assesseur au tribunal d'arbitrage avec celui de membre du Comité ou de représentant près l'autorité administrative inférieure ou une agence locale de rentes.

Enfin, l'Office impérial des assurances (3), à la fois ministère et haute cour de justice en matière d'assurance-invalidité, mais aussi d'assurance-accidents, a, pour ce

(1) M. le Dr HITZE, *op. cit.*, remarque que les attributions de la Délégation sont celles des assemblées générales dans les sociétés ordinaires.

(2) Beisitzer.

(3) Reichs-Versicherungsamt.

motif, sa composition réglée par la loi d'assurance contre les accidents, antérieure en date au premier texte relatif à l'assurance-vieillesse et invalidité (1). Il comprend des membres fonctionnaires de l'Empire, nommés à titre permanent : président, directeur de la section accidents, directeur de la section invalidité, et le personnel de leurs bureaux, présidents et magistrats des Sénats (2); puis des membres non permanents, recrutés par voie d'élection. Six de ces derniers sont élus par le Conseil fédéral, tenu d'en choisir quatre dans son sein; six autres, représentant l'élément patronal, sont élus par les comités directeurs des organes d'assurance-accident; les six derniers, représentants des assurés, sont désignés par les assesseurs-ouvriers des tribunaux d'arbitrage précédemment indiqués; membres patrons et membres assurés doivent d'ailleurs être recrutés en nombre égal dans l'industrie proprement dite et les travaux de construction, l'agriculture et les forêts, enfin la marine marchande. Quant aux Offices nationaux d'assurances (3) à compétence restreinte non seulement au point de vue territorial, mais encore au point de vue réel en ce sens que le paragraphe 111, alinéa 2, ne leur laisse à juger, en matière contentieuse, que de simples broutilles sans importance, leur existence est une concession faite par l'Empire et la Prusse à l'amour-propre particulariste des États secondaires; leur composition est analogue à celle de l'Office impérial, sous cette réserve que le Conseil fédéral n'y est pas représenté, ni, en général, les membres de la marine marchande, pour un motif tout naturel, leur ressort s'étendant uniquement, à part celui de l'office mecklembourgeois, sur des contrées situées dans l'intérieur des terres.

(1) *Unfallversicherungsgesetz*, 6 juillet 1884. — Nouvelle rédaction : *Novelle dite Mantel-Gesetz*, 30 juin 1900, paragraphe 11.

(2) Le Sénat est la réunion en cour de justice des membres compétents de l'office d'assurance. Les *Chambres* des tribunaux allemands s'appellent *Senate*.

(3) *Landes-Versicherungsbämter*.

III. — Tandis que les entrepreneurs et les assurés ne participent, dans le projet français sur les retraites ouvrières, que dans une très faible mesure au service de l'assurance, en figurant au nombre de deux de chaque catégorie dans les comités départementaux chargés d'établir l'état d'invalidité des candidats à la retraite anticipée, comités qui comptent chacun un total de treize membres, la loi allemande leur a réservé une très large place à tous les degrés de la hiérarchie. Ils figurent, en effet, en nombre égal, près les autorités administratives inférieures et les agences locales de rentes, dans les tribunaux d'arbitrage, la Délégation, le Comité et l'Office impérial des assurances. A part les membres patrons de ce dernier organe, tous ces éléments, nous l'avons vu, procèdent, par voie d'élection plus ou moins indirecte, des représentants près les rouages locaux des établissements d'assurance. Comme il serait fastidieux et sans intérêt aucun à notre point de vue d'étudier en détail ces éléments divers, et que, de plus, le droit commun en la matière réside dans les règles relatives aux représentants du premier degré, c'est d'eux seulement que je me propose de dire quelques mots relativement aux particularités de leur élection, de leur éligibilité, de leurs droits et devoirs.

Lorsqu'il y a lieu de procéder à une élection, c'est l'autorité centrale dans le ressort de laquelle fonctionne l'Établissement d'assurance, ou une autorité locale déléguée par elle à cet effet, qui convoque le collège électoral, dont un de ses agents préside les opérations. Ce collège électoral comprend deux subdivisions dont chacune élit au scrutin de liste un certain nombre de représentants. Le paragraphe 62 prescrit, en effet, de faire une distinction entre les assurés affiliés à une caisse d'assurance contre la maladie, et ceux qui restent en dehors de cette branche de l'assurance ouvrière, ou du moins ne font partie que de l'assurance-maladie communale, administrée sans participation des assurés et des pa-

trons (1). L'on divise entre ces deux groupes, au prorata de leur nombre, les représentants à élire, représentants patrons et représentants ouvriers. En ce qui concerne la fraction afférente aux individus non assurés contre la maladie, ou faisant partie seulement de l'assurance communale, le corps électoral se compose, dit le texte, en dehors des administrations de ces assurances communales, des conseils représentatifs des « weiteren Kommunal-Verbänden », groupements communaux étendus, conception qui embrasse, en Allemagne (2), toutes les circonscriptions politiques autres que les États, à part la commune rurale, qui constitue la catégorie des « engeren Kommunal-Verbänden », groupements communaux restreints. En Prusse (3), au point de vue spécial qui nous occupe, on entend par là les conseils représentatifs des cercles et des villes qui constituent, nous l'avons vu d'ailleurs, le ressort des autorités administratives inférieures au sens de la loi. Quant aux représentants afférents aux membres des caisses de maladie proprement dites, ils sont élus par les comités de toutes ces caisses fonctionnant dans le ressort de l'autorité administrative inférieure près laquelle il s'agit de nommer les représentants, et dont la compétence territoriale n'exécède pas ce ressort. Dans ce dernier cas — et cette même règle s'applique aux élections à tous les degrés en matière d'assurance-invalidité — il y a lieu à scrutin séparé des membres patrons de ces comités pour l'élection des représentants patrons et des membres assurés pour l'élection des représentants assurés. Le vote est d'ailleurs obligatoire, sous peine d'amende, aux termes du paragraphe 90. Le contentieux des opérations électorales appartient à l'autorité administrative ou politique qui a rendu l'ordonnance de convocation du collège électoral. Si le scrutin ne donne pas de résultat, ou si les élus

(1) V. sur l'assurance-maladie, chapitre second.

(2) Cf. Dr E. VON WEDTKE, *op. cit.*, page 23.

(3) Cf. Dr HIRZE, *op. cit.*, page 49.

refusent le mandat qui leur est confié, c'est à l'autorité administrative inférieure qu'il appartient de désigner d'office, à titre provisoire, les représentants ouvriers et les représentants patrons.

Pour être éligible comme représentant des ouvriers, il faut faire partie de la catégorie des assurés ; les représentants patrons ne peuvent, à leur tour, être choisis que parmi les entrepreneurs eux-mêmes ou les directeurs-fondés de pouvoirs de leurs exploitations. Ainsi décide le paragraphe 88 ; le texte suivant tranche une difficulté susceptible de s'élever en ce qui concerne les entrepreneurs qui sont eux-mêmes assurés, soit à titre obligatoire, soit volontairement. Le paragraphe 89 décide à ce sujet que, pour la constitution des rouages des établissements d'assurance, il convient de considérer comme patrons les assurés employant d'une manière non purement occasionnelle des individus assujettis à l'assurance obligatoire. Il est d'autres conditions d'éligibilité : il faut être de nationalité allemande, de sexe masculin, majeur, jouir de la plénitude de ses droits civils et civiques et de la libre disposition de son patrimoine (1). Le paragraphe 62 exige en outre la résidence dans la circonscription territoriale de l'autorité administrative inférieure ou de l'agence locale de rentes près laquelle l'élu doit siéger ; la moitié des représentants doivent même résider au siège de cet organe local, ou dans un rayon maximum de 10 kilomètres. Enfin, le même texte établit une incompatibilité entre les fonctions de représentant du 1<sup>er</sup> degré et celles de membres du Comité ou d'un tribunal d'arbitrage. Si, après l'élection, l'on vient à découvrir des faits qui, s'ils eussent été connus antérieurement, auraient fait obstacle à la désignation d'un représentant déterminé, ou de graves infractions de sa part aux devoirs de sa charge, le paragraphe 91 auto-

(1) Ainsi décide le paragraphe 88, alinéa 1<sup>er</sup>, en renvoyant au paragraphe 32 de la loi sur l'organisation judiciaire, par assimilation des représentants aux échevins (Schœffen) en matière correctionnelle.

rise le Comité, après avoir entendu l'intéressé, à prononcer sa révocation, sous réserve d'un recours non suspensif devant l'Office des assurances, impérial ou national, compétent *ratione loci*.

Il existe une autre sanction des obligations qui incombent, pour une durée de cinq années aux représentants : c'est une amende, prononcée jusqu'à concurrence de 500 marks par le président du Comité de l'Établissement — et cette règle est applicable à tous les autres degrés de la hiérarchie — de 150 marks par le président de l'agence locale de rentes, s'il s'agit d'un membre de cet organe, contre ceux qui, sans excuse valable, ne se rendent pas aux convocations, qui ont lieu d'après un tableau dressé d'avance par l'autorité administrative supérieure (1), conformément aux dispositions du paragraphe 64, alinéa 2, ou qui, de toute autre manière, se soustraient aux obligations de leur mandat. Et ce n'est que justice, car tous les élus des ouvriers et des patrons reçoivent, quand ils ont à siéger, une allocation destinée à couvrir les dépenses qui en résultent pour eux. Les ouvriers touchent de plus une indemnité pour la perte de temps et par suite de salaire que leur occasionne la convocation. Le paragraphe 97 leur recommande d'ailleurs, quand ils sont appelés à siéger, d'en aviser leur patron ; mais le législateur ajoute que la suspension du travail pendant ce temps ne saurait autoriser le patron à la résiliation unilatérale du contrat de travail avant son échéance conventionnelle. Enfin, le paragraphe 92 consacre une disposition spéciale aux représentants patrons près les agences de rentes, résidant au siège même de l'organe aux travaux duquel ils peuvent être appelés à participer. Ce texte permet aux statuts de leur attribuer, à la place de l'allocation normale pour remboursement de leurs dépenses, des jetons de présence destinés à les indemniser de la perte de temps que

(1) Voir *supra*, page 36, note 4.

leur fait subir la convocation. Le motif de cette règle se trouve indiqué dans les développements du projet de loi devenu le texte de 1899, en ces termes : « Pour ces personnes, n'ayant pas de déplacement à subir, le remboursement de leurs dépenses constituerait une indemnité insignifiante. Cependant, à raison des attributions nombreuses et étendues que les agences locales de rentes peuvent avoir à exercer (1), le temps de leurs membres patrons peut se trouver pris par le service de l'assurance dans une proportion appréciable. Il n'est donc que juste que l'Établissement d'assurance qui en bénéficie leur alloue une indemnité, sinon il serait à craindre que la bonne volonté de ces représentants ne vienne à se lasser et qu'ils ne se désintéressent des devoirs de leur charge (2). »

#### ARTICLE 2. — *Contentieux.*

Voyons maintenant ces divers éléments à l'œuvre dans leurs rapports avec un assuré qui émet des prétentions aux allocations de l'assurance-invalidité. Il nous suffira d'indiquer d'un mot la procédure exceptionnelle à laquelle peut donner lieu la restitution des cotisations : dépôt, par l'intéressé, d'une demande à l'autorité administrative inférieure ou l'agence locale de rentes du siège de ses occupations ou de son domicile, suivant la distinction indiquée plus haut ; décision du Comité de l'Établissement ou de l'agence de rentes si celle-ci a reçu des pouvoirs de décision propre ; et, sans aucune intervention possible du tribunal d'arbitrage, recours devant l'Office impérial des assurances. Nous n'examinerons rapidement que le règlement des difficultés que peuvent soulever les questions d'attribution et de retrait

(1) Voir *supra*, page 81.

(2) Graf von POSADOWSKY, *op. cit.*, page 300.

ou suspension de rentes, soumises, *mutatis mutandis*, à des règles identiques, et par suite nous nous restreindrons à l'hypothèse d'une demande d'allocation de rentes. Comme dans le projet français, le paragraphe 172 accorde aux assurés le bénéfice de l'assistance judiciaire; le texte précédent dispense de tous droits de timbre et d'enregistrement les pièces produites par eux en justice à l'appui de leurs prétentions; enfin les frais des instances sont supportés par l'Établissement d'assurance, à moins qu'ils n'aient été occasionnés par l'entêtement, l'erreur grossière ou la mauvaise foi du plaideur, auquel cas le paragraphe 64, alinéa 5, autorise le Comité à les lui faire payer. Cela posé, étudions la procédure de fixation des rentes et les voies de recours dont elle est susceptible.

I. — L'allocation d'une rente d'invalidité ou de vieillesse, régie par le paragraphe 112 de la loi, n'a pas lieu d'office, mais exige une requête de l'intéressé à l'autorité administrative inférieure ou à l'agence locale de rentes compétente *ratione loci* (siège de la dernière occupation ou dernière résidence suivant la distinction faite plus haut). Cette requête, qui a une grande importance puisque c'est en principe au jour de sa remise que remontera le paiement des rentes, n'est soumise à aucune condition de forme: elle peut donc être aussi bien verbale qu'écrite; mais elle doit nécessairement être accompagnée de toutes les pièces sur lesquelles elle s'appuie, en particulier de la dernière carte-quittance, des certificats successifs de comptes dressés à chaque changement de carte-quittance, des attestations relatives aux périodes de maladie et de présence sous les drapeaux; puis, en ce qui concerne la rente de vieillesse, il y a lieu de produire l'extrait de naissance, et pour la rente d'invalidité le procès-verbal d'enquête médicale sur lequel se fonde l'état d'invalidité allégué par le requérant. Ainsi saisie, l'autorité administrative inférieure ou l'agence locale de rentes s'occupe de recueillir tous les éléments d'in-

formation susceptibles de faciliter la solution de la question; puis elle adresse un relevé de ce travail d'information, avec son avis motivé sur la suite à donner à l'affaire, au Comité de l'Établissement d'assurance compétent, c'est-à-dire, non pas, comme on pourrait le croire, de celui qui a délivré la première carte-quittance (1) afférente à l'assuré-demandeur, mais de celui dont dépend hiérarchiquement le rouage local en question (2). Si l'autorité administrative inférieure ou le président de l'agence locale est favorable à l'allocation de la rente, il envoie son avis sans autre formalité; mais si, par contre, ce fonctionnaire estime qu'il y aurait lieu de rejeter la demande, il doit provoquer sur cette question un débat oral auquel seront convoqués un représentant des patrons et un des assurés. S'il le désire, ou si cette pratique semble nécessaire à la solution du litige, l'intéressé peut être appelé à présenter ses observations; des témoins ou experts peuvent être entendus, mais à titre de simple renseignement, sans prestation de serment. Dans tous les cas, et quelle que soit l'issue du débat oral, la loi prescrit d'en donner connaissance à l'intéressé. Si cette mesure d'instruction n'a pas été jugée nécessaire par l'autorité administrative inférieure ou le président de l'agence locale, et si le Comité de l'Établissement auquel ont été transmises les pièces de l'instruction préliminaire ne croit pas devoir acquiescer à l'avis favorable donné *de plano* par l'autorité administrative inférieure ou le président de la *Rentestelle*, ces organes locaux peuvent se voir retourner le dossier pour supplément d'information par voie de débat oral auquel devront être nécessairement appelés un représentant patron et un représentant ouvrier.

L'instruction, phase préparatoire, une fois terminée, la décision proprement dite appartient en principe au

(1) Voir *supra*, page 42.

(2) Paragraphe 112, alinéa 1<sup>er</sup>.

Comité de l'Établissement d'assurance saisi des pièces de l'information. Si cette décision est affirmative sur la question primordiale relative à l'opportunité de l'allocation d'une rente, il reste à en fixer le montant et le point de départ. La rente d'invalidité prend date du jour où s'est réalisée la perte de capacité de travail exigée par la loi; dans ce cas, on adopte en général pour plus de simplicité la date de la requête présentée par l'intéressé, mais le paragraphe 41, qui pose cette règle, autorise le Comité à adopter une autre date, sauf à ne pas remonter au-delà d'un an avant le dépôt de la requête. Les mêmes règles sont applicables à la rente de vieillesse qui, de plus, ne peut commencer avant le premier jour de la 71<sup>e</sup> année d'âge de l'intéressé. Le crédi-rentier reçoit un titre où sont mentionnés ses droits et leur montant. Si la prétention du demandeur n'est pas admise, on lui délivre également, par écrit, un extrait de la décision du Comité, portant indication des motifs du rejet de la demande, du délai d'appel et du tribunal devant lequel pourra être exercé ce recours. Au cas où, conformément au paragraphe 86, des pouvoirs de décision propre auraient été attribués à l'agence locale de rentes saisie de la requête à fin d'instruction, celle-ci, au lieu d'expédier le dossier au Comité de l'Établissement compétent, le garde par-devers elle, et statue en audience où figurent un représentant patron et un représentant des assurés, si son président estime qu'il y aurait lieu de refuser intégralement ou en partie au demandeur le bénéfice de ses conclusions. Par argument *a contrario* du paragraphe 127, alinéa 2, qui consacre ces dispositions, le président décide seul, *proprio motu*, sans consulter les représentants patrons et ouvriers, lorsqu'il est d'avis d'acquiescer à la demande du requérant. Toutes les fois que l'agence locale, investie des pouvoirs de décision propre, alloue, en audience plénière ou par l'organe de son président, une rente, conforme ou non aux prétentions du demandeur, le président doit en présenter un rapport à l'Éta-

blissement d'assurance et lui signaler notamment les décisions intégralement ou partiellement favorables à l'assuré rendues contrairement à son opinion personnelle. L'Établissement est autorisé à interjeter appel de ces décisions.

II. — Ceci m'amène aux voies de recours ouvertes contre les décisions du Comité de l'Établissement ou de la *Rentestelle* à compétence étendue. Ces voies de recours sont au nombre de trois, l'une normale, l'autre exceptionnelle et la troisième étant en quelque sorte un *extremum subsidium*.

En premier lieu, vient l'appel, organisé par les paragraphes 114 et 115 de la loi et par l'Ordonnance impériale du 22 novembre 1900 (1). Il a lieu devant le tribunal d'arbitrage compétent *ratione loci*. Cette voie de recours, ouverte aux assurés d'une manière générale, et au Comité seulement contre les décisions des *Rentestellen* favorables en tout ou en partie aux prétentions des assurés, n'a d'effet suspensif que dans cette dernière hypothèse, et seulement en ce qui concerne les sommes payables à l'assuré pour une période antérieure au prononcé de cette décision. Le délai d'appel, imparti à peine de déchéance, est d'un mois, compté, en ce qui concerne le Comité, du jour où lui parvient le rapport du président de l'agence locale dont il a été question ci-dessus, et à l'égard de l'assuré, de la notification qui lui est faite de la décision du Comité ou de la *Rentestelle*. Aux termes du paragraphe 167, ce délai est porté à trois mois pour les individus faisant partie de l'équipage des bâtiments naviguant hors des mers d'Europe; pour ces mêmes personnes, il peut même être allongé, du consentement de l'autorité dont la décision est attaquée par la voie de l'appel. En outre, on admet comme satisfaisant à ce délai un appel parvenu aux mains du tribunal d'arbitrage après l'expi-

(1) *Reichs-Gesetzblatt*, 1900, page 1017.

ration du terme légal, mais qui, dans ces limites de temps, avait été remis à une autorité incompétente, laquelle est néanmoins tenue de le faire directement parvenir au tribunal d'arbitrage dans la circonscription judiciaire duquel fonctionne l'autorité administrative inférieure ou la *Rentestelle* par les soins de laquelle a été instruite l'affaire en litige. Le tribunal d'arbitrage tient ses audiences au nombre de cinq membres, dont deux assesseurs-patrons et deux assurés. Les débats sont publics, sauf possibilité d'un huis-clos dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs. Les parties sont admises à présenter leurs observations, et le tribunal peut citer des témoins assermentés. Le jugement est rendu à la majorité absolue des voix, proclamé à l'audience, et, ajoute le paragraphe 106 de la loi, notifié aux parties dans un délai de trois semaines. Aux termes du paragraphe 120, une requête à fin d'allocation d'une rente d'invalidité, rejetée, par un jugement devenu définitif, pour cause de défaut d'incapacité suffisante de travail à titre permanent, ne peut plus être renouvelée avant l'expiration d'une année à courir de la dernière sentence, à moins de circonstances particulières intervenues dans l'intervalle et rendant vraisemblable la survenance de l'invalidité; quant aux demandes basées sur un autre motif, elles peuvent être renouvelées à tout moment.

Le demandeur de rente qui aura échoué, et en première instance et en appel, n'aura qu'exceptionnellement la ressource du pourvoi en revision, ouvert également, en sens inverse, au Comité de l'Établissement. Les seuls cas qui peuvent justifier l'emploi de cette voie de recours sont la violation ou la fausse application de la loi, l'interprétation erronée d'un acte juridique dont les termes ne prêtent à aucune équivoque, enfin un vice essentiel de procédure, hypothèse sur laquelle la loi ne s'est point prononcée explicitement et dont la réalisation est du domaine de la libre appréciation des juges. Ce pourvoi,

intenté dans le délai d'un mois à partir de la notification du jugement du tribunal arbitral — délai qui peut être allongé dans les mêmes cas que le délai d'appel — n'est suspensif, aux termes du paragraphe 116, que lorsqu'il émane du Comité et a trait à des sommes à payer pour une période antérieure à la décision attaquée. Le pourvoi doit indiquer le fondement juridique sur lequel il s'appuie, mais, comme chez nous en matière de contentieux électoral, la juridiction de revision n'est pas tenue de limiter ses investigations aux seuls moyens de droit spécifiés dans le pourvoi. Cette juridiction, chargée de la revision organisée par les paragraphes 116-118 de la loi et une Ordonnance impériale du 19 octobre 1900 (1), c'est l'Office impérial des assurances, par exclusion formelle des Offices nationaux. L'Office statue en sénat de cinq membres, dont un président, un magistrat de l'ordre judiciaire et trois membres de l'Office, parmi lesquels un représentant des patrons et un des assurés. Dans certaines hypothèses où il s'agit, sur une question de principe, de faire application d'une disposition légale dont l'interprétation est encore litigieuse, ou de rompre avec une jurisprudence antérieure, il y a lieu de porter l'affaire devant un sénat siégeant en audience solennelle (2), constitué par l'adjonction aux cinq membres précités d'un membre permanent de l'Office et d'un des délégués du Conseil fédéral. Par contre, dans les affaires où le mal-fondé du pourvoi est évident à première vue et où par suite il est inutile de procéder au débat oral requis à peine de nullité dans les autres hypothèses, la décision incombe à un petit sénat (3) de trois membres, dont un assesseur-patron et un assesseur-ouvrier. La décision de l'Office impérial peut conclure, soit au rejet du pourvoi, soit à son admission, auquel cas l'Office a le choix, ou

(1) *Reichs-Gesetzblatt*, 1900, page 983.

(2) *Erweiterter Senat*; mot à mot : Sénat élargi.

(3) *Beschränkter Senat*, *Beschlussensnat*.

de statuer lui-même, en retenant l'affaire à sa barre, soit de renvoyer l'affaire à la juridiction de première ou de seconde instance dont la sentence est cassée. A titre accessoire, l'Office impérial a le droit d'ordonner l'attribution provisoire d'une rente au demandeur qui a triomphé en revision.

Le paragraphe 119 enfin signale la possibilité d'une dernière voie de recours, plus exceptionnelle encore, empruntée à la procédure civile ordinaire, que les Allemands désignent du nom de *reprise d'instance* (1) et qui est l'analogue de notre requête civile. Voici la définition qu'en donne un commentateur, Fitting (2): « La reprise d'instance est le renouvellement d'un procès antérieur, bien qu'il ait abouti à un jugement passé en force de chose jugée d'après les principes du droit commun et ne soit plus, par suite, susceptible d'être attaqué par les voies de droit. Elle a pour but l'anéantissement de ce jugement devenu définitif, et peut être demandée, soit pour cause de nullité du jugement attaqué, par la voie du pourvoi en nullité (3), soit pour des motifs de pure équité, par un pourvoi en restitution (4) ». La juridiction compétente, aux termes du paragraphe 584 du Code de procédure civile, est celle-là même dont la décision est attaquée. Le pourvoi en nullité n'a lieu en général qu'en présence de sérieux vices de forme, tels que la constitution irrégulière du tribunal; le pourvoi en restitution s'appuiera en général sur cette circonstance que la sentence attaquée a été rendue sur le vu de pièces fausses ou en l'absence de documents plus favorables que ceux produits au procès et dont l'existence a été découverte depuis lors. Mais M. le Dr von Wœdtke, auquel j'emprunte ces données sommaires (5), spécifie bien que ces

(1) Wiederaufnahme des Verfahrens.

(2) FITTING. — *Rechts-Civilprozess*, paragraphe 84.

(3) Nichtigkeitsklage.

(4) Restitutionsklage.

(5) Dr E. VON WÖDTKE, *op. cit.*, pages 195 et 196.

documents doivent avoir existé lors du premier procès et n'avoir pas été établis depuis lors. Il cite, comme exemple, des attestations relatives à une occupation antérieure à la présente loi qui, nous l'avons vu, entrent en ligne de compte pour l'allocation des rentes : Un individu qui aurait négligé de se les procurer lors du premier procès n'est pas admis, en les réunissant après coup, à les produire en justice pour recourir à la voie extraordinaire de la reprise d'instance.

## CONCLUSION

### Résumé des principales innovations réalisées par la *Novelle* du 13 juillet 1899.

Je me suis efforcé de présenter avec le plus de méthode et de clarté possible les éléments fondamentaux de cette loi qui, comme l'ensemble de la législation allemande, possède les caractères d'un travail remarquablement consciencieux et fouillé, mais forme aussi une masse compacte et indigeste, hérissée de méticuleux détails, dont l'enchevêtrement rend parfois singulièrement ardue l'étude qu'on en entreprend. Ayant, chemin faisant, signalé les différences principales qui séparent ce texte du projet gouvernemental français sur les retraites ouvrières, il ne me reste plus, pour terminer sur ce point, qu'à passer brièvement en revue les modifications fractionnaires et de détail introduites dans l'assurance des vieillards et des invalides par la *Novelle* du 13 juillet 1899, mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1900.

a) L'idée maîtresse de la réforme (1) était d'améliorer la répartition des charges entre les divers organes d'as-

(1) HONIGMANN, *Arbeiterversicherung in Deutschland* Revisionsbestrebungen (*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*).

surance. En 1889, on avait établi la situation financière des Établissements d'assurance sur les bases suivantes : identité d'obligations à l'égard de leurs assurés, auxquelles ils devaient subvenir, chacun dans son domaine, par leurs ressources propres, provenant du versement des cotisations afférentes à leurs membres, cotisations établies, pour la première fois d'une manière uniforme, mais qui, tous les dix ans, devraient être révisées et modifiées au besoin, au sein de chaque Établissement d'assurances, de manière, non seulement à couvrir, après constitution d'un fonds de réserve, les rentes payables durant cette période décennale, mais encore à amasser un capital suffisant pour, joint à ses intérêts accumulés, garantir le paiement, à tout événement, et jusqu'à la mort de leur titulaire, des rentes allouées durant ces dix années. C'est le système de la *couverture périodique du capital* (1). Or, à la veille de la réforme de 1899, on fit la double constatation suivante : d'une part, sur l'ensemble des Établissements d'assurance, les cotisations versées jusqu'alors présentaient, par rapport au capital à couvrir, une plus-value suffisante pour garantir, non seulement les rentes allouées durant cette période, mais encore les *droits éventuels* ayant pris naissance durant ce laps de temps. D'autre part, si la majorité des Établissements jouissait d'une florissante prospérité, il en était d'autres, fonctionnant dans des régions agricoles à faibles salaires, donc à faibles cotisations, comme la Prusse Orientale et la Basse-Bavière, dont la situation financière était des plus précaires et qui, pour faire face à leurs obligations, eussent dû élever le taux de cotisation dans la proportion de 250 pour 100 (2), ce qui aurait détruit, au plus grand préjudice de ces populations pauvres, l'équilibre avec le reste de l'Empire.

Il s'ensuivit deux catégories d'innovations ; l'une éta-

(1) Kapitaldeckungsverfahren nach Perioden.

(2) Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, page 195.

blissant entre les 31 Établissements d'assurance-invalidité une certaine solidarité financière, par la création de charges et de ressources communes et, par voie de conséquence, uniformisant à titre définitif le taux de leurs cotisations; l'autre substituant au système de la couverture périodique du capital le *système des primes capitalisées* (1). Dans ce système, les cotisations ayant été reconnues suffisantes pour subvenir d'une manière durable et permanente aux frais de l'assurance, on a abandonné comme inutile la fixation décennale de leur tarif sur des bases nouvelles. Sans doute, le paragraphe 32 maintient néanmoins le principe d'une revision tous les dix ans (2); mais il ne s'agit là que de simples rectifications, de réajustements superficiels; les bases primitives du calcul restent les mêmes, tandis qu'avec l'ancienne règle, il fallait chaque fois procéder à un calcul entièrement nouveau, où entraient comme facteurs le nombre nouveau et le montant nouveau des rentes prévues pour la nouvelle période. Là s'est arrêtée l'innovation réalisée en matière de cotisations, et le législateur de 1899 a été, à mon avis, bien inspiré en laissant debout le mécanisme de leur paiement, le système des timbres (3). Comme le fait remarquer l'exposé des motifs du projet devenu la *Novelle* du 13 juillet 1899 (4), ce procédé de versement des cotisations joue le triple rôle de quittance de la cotisation dans les rapports de l'assurance et des patrons; de preuve du montant de ces cotisations dans les rapports de travailleur à employeur quand il y a lieu de réclamer à ce dernier sa part de cotisation avancée par l'ouvrier; d'attestation enfin du fait de l'occupation servant de fondement à l'assurance, de la durée de cette occupation et du chiffre des salaires gagnés, dans les rapports entre

(1) Kapitaldeckungsprinzip mit Prämienverfahren; Prämien-system.

(2) V. *supra*, page 38.

(3) Das Markensystem.

(4) Graf von POSADOWSKY, *Entwurf* précité, pages 181 s.

le travailleur et l'assurance, lorsqu'il y a lieu de faire valoir, à l'encontre de celle-ci, des droits à ces prestations. Comme le fait remarquer le ministre impérial, Comte de Posadowsky, tant que ces divers éléments entreront en compte dans le fonctionnement de l'assurance-invalidité, il serait évidemment difficile de concevoir un système de preuves plus simple et plus péremptoire. Au surplus, il convient de remarquer que l'attribution, de plus en plus fréquente, aux caisses de maladie, aux *Hebestellen* ou aux municipalités, de la mission d'apposer les timbres, permet d'éviter les négligences plus ou moins volontaires des patrons et des ouvriers, dont on fait l'un des principaux griefs contre ce système.

b) Ces réformes financières, comme aussi quelques innovations réalisées dans le sens de la simplification ou de la décentralisation de l'administration et du contentieux, ont, à notre point de vue français, un intérêt, somme toute, assez faible. Il est plus intéressant de constater, dans la *Novelle*, un élargissement de l'assurance des invalides, soit par l'assujettissement à l'assurance obligatoire d'une nouvelle catégorie d'individus, « les employés qui tirent de leur situation au service d'autrui — particulier ou collectivité — le principal de leur revenu de travail n'excédant pas 2.000 marks par an », ainsi que les professeurs et instituteurs d'un traitement annuel au plus égal à cette somme; soit par l'accès à l'assurance facultative ouvert à tous les employés, agents techniques et commis, gagnant de 2.000 à 3.000 marks par an, de même qu'aux entrepreneurs et artisans employant au plus deux salariés, tandis que l'ancien texte exigeait qu'ils occupassent au maximum un seul ouvrier étranger à leur famille. Et puisque je parle ici d'assurance volontaire, il me faut encore signaler la faculté désormais pour ceux qui en font usage, soit *ab initio*, soit par voie de continuation, de se faire inscrire dans telle classe qu'il leur plaît, au lieu d'être parqués comme antérieurement dans la seconde classe.

Par contre, et pour compenser cette amélioration de leur sort, la *Novelle* a imparti aux assurés volontaires des conditions de stage plus dures en ce qui concerne tout au moins la rente d'invalidité. Pour ce qui est de la rente de vieillesse, en effet, assurés volontaires comme assurés d'office bénéficient de l'abaissement du temps de stage, porté de 30 années de cotisations (1), années fictives de 47 semaines, — dont la conception a été abandonnée, soit 1.410 semaines, — à 1.200 semaines. Il n'en est pas de même en matière de rentes d'invalidité. Tandis qu'autrefois, sans aucune distinction, le stage, pour les deux catégories d'assurés, était uniformément de 5 années de cotisations ou 235 semaines, il s'élève, aujourd'hui, tout au moins pour les assurés volontaires qui n'ont point précédemment été assurés obligatoires pendant 100 semaines, à 500 semaines ou dix ans environ; alors, il est vrai, qu'en ce qui concerne les assurés obligatoires, qui forment l'immense majorité de la clientèle de l'assurance, il se trouve abaissé à 200 semaines. Et ce n'est pas seulement le temps d'attente qui est diminué; d'une manière générale, l'allocation de la rente d'invalidité se trouve facilitée par l'introduction dans la *Novelle* d'une conception de l'invalidité plus favorable aux assurés. Tandis qu'autrefois (2) la loi tenait pour invalide « celui qui, par suite de son état physique ou intellectuel, n'est plus en état, par un travail salarié correspondant à ses forces et facultés, de gagner une somme obtenue en ajoutant au sixième du salaire moyen sur la base duquel il était assuré dans les cinq dernières années, un sixième du salaire moyen des journaliers ordinaires de la localité », le législateur de 1899 met de côté cette somme fixe, pour lui substituer la somme, presque toujours supérieure, donc plus favorable à l'assuré, obtenue en divisant par trois le salaire moyen, non point d'un indi-

(1) *Beitragsjahr*, par opposition au *Kalenderjahr*, année solaire.

(2) Loi du 22 juin 1889, paragraphe 9, alinéa 3.

vidu abstrait, comme le journalier de la localité, mais d'un individu réel, un travailleur de même condition économique et sociale que l'assuré en question, habitant la même région. De même encore en ce qui concerne l'invalidité temporaire, la loi nouvelle a introduit un adoucissement important des conditions exigées pour l'obtention de la rente, en abaissant d'une année à 26 semaines le temps d'invalidité qui y donne droit.

c) Enfin, ce ne sont pas seulement les conditions préliminaires qui ont été améliorées, ce sont les allocations elles-mêmes de l'assurance qui ont subi des majorations sensibles. Tout d'abord une 5<sup>e</sup> classe d'assurés a été créée pour ceux qui gagnent plus de 1.150 marks par an, lesquels, de ce fait seul, et au moyen d'une cotisation hebdomadaire de 36 pfennigs ou 45 centimes, au lieu de 30 pfennigs ou 37 centimes et demi qu'ils payaient jadis en 4<sup>e</sup> classe, touchent une rente de vieillesse et d'invalidité plus élevée. Mais encore, toutes les rentes se sont trouvées exhaussées. Les éléments d'après lesquels se calcule la rente de vieillesse au lieu d'être, comme antérieurement, de 106, 134, 163, 191 marks, se montent actuellement à 110, 140, 170, 200 et 230 marks. Quant à la rente d'invalidité, si les cotes de majoration, augmentées de 2 à 3 pfennigs par semaine en 1<sup>re</sup> classe, maintenues stationnaires à 6 pfennigs en 2<sup>e</sup> classe, se sont trouvées abaissées dans les trois classes supérieures, de 9 à 8 pfennigs en 3<sup>e</sup> classe et de 13 à 12 et 10 pfennigs en 5<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> classe, par contre, l'élément fondamental qui sert de base au calcul de cette rente a subi un relèvement considérable dans les classes supérieures, puisqu'il a été porté de 60 marks uniformément dans toutes les classes à 60, 70, 80, 90, 100 marks; d'où s'ensuit un réel bénéfice pour les assurés.

La loi nouvelle a, de même, fait aux assurés contre l'invalidité victimes d'accidents du travail, une situation bien préférable à celle qui résultait de la loi de 1889. Sous l'empire de ce texte, la victime d'un semblable

accident devenue, par une circonstance postérieure, invalide aux termes de la loi d'invalidité, ou qui atteint l'âge de 70 ans, peut toucher, en plus de sa rente d'accident, la rente d'invalidité ou de vieillesse, jusqu'à concurrence d'une somme qui, jointe à la rente d'accident, ne dépasse pas sept fois et demie l'élément fondamental de la rente d'invalidité normalement applicable, soit de 450 à 750 marks, tandis qu'auparavant le maximum était de 415 marks (Les fonctionnaires retraités jouissent du même bénéfice). Mais de plus, tandis que jusqu'à présent, l'assuré-invalidité devenu invalide par suite d'un accident du travail, n'avait aucun droit à une rente d'invalidité s'il touchait une rente sur les fonds de l'assurance-accidents, désormais il pourra, si la rente d'invalidité est supérieure à la rente d'accident, toucher le surplus; si, au contraire, ce qui aura lieu en général, la rente d'accident est la plus forte, il aura droit au remboursement de ses cotisations. Dans les autres cas de remboursement des cotisations, la *Novelle* a également introduit des améliorations, en en faisant profiter le veuf, lorsque l'assurée défunte subvenait, par son travail, aux besoins du ménage, et les enfants, non pas orphelins, mais abandonnés de leur père. Enfin, la loi nouvelle autorise l'allocation de secours pécuniaires aux familles des assurés hospitalisés en vue d'un traitement curatif et préventif de l'invalidité, ce qui est de nature à faciliter singulièrement cette pratique bienfaisante.



## CHAPITRE SECOND

### APERÇU HISTORIQUE ET D'ENSEMBLE DE LA LÉGISLATION ALLEMANDE SUR L'ASSURANCE OUVRIÈRE

#### INTRODUCTION

##### **Considérations préliminaires d'ordre atavique et historique.**

Nous avons pu voir, en étudiant l'assurance des invalides, combien nombreux sont les emprunts qu'elle fait aux deux autres branches de l'assurance ouvrière. C'est qu'à vrai dire, bien que constituée par des textes successifs, établis sur des fondements divers, l'assurance ouvrière en Allemagne n'en forme pas moins un tout harmonique et systématique, la réalisation d'un vaste programme de politique sociale dont l'assurance des invalides est l'élément extrême et en quelque sorte le couronnement. Comment donc se fait-il que l'établissement de ce système, qui repose tout entier sur le principe de l'assurance obligatoire, ait pu se faire si facilement en Allemagne, tandis que chez nous l'application partielle qu'on en veut faire, en ce qui concerne les retraites ouvrières, soulève, et de la part des conservateurs, et de la part des syndicats ouvriers, de très vives protestations? La cause en tient, je crois, en grande partie, à l'existence de précédents historiques fort importants et à certains traits essentiels du caractère allemand lui-même, si profondément antagoniste du génie national français.

Un homme qui, grâce à sa situation, a pu étudier, sur

le vif, les deux civilisations en présence dans cette Alsace qui constitue, à cet égard, un champ d'expérience fait à souhait, M. le Dr Wittich, professeur d'Économie politique à l'Université de Strasbourg (1), écrit ces lignes suggestives : « La civilisation française rapporte toutes choses à l'homme, à l'individu..... Aussi, l'économie française est-elle essentiellement individualiste, dominée qu'elle est par le paysan, le petit ou moyen industriel, ces prototypes de l'économie individualiste..... C'est dans la politique et le droit surtout que cet individualisme atteint son apogée. La forme de l'État oscille en France entre le despotisme d'un unique individu, le césarisme, et la domination de tous les individus, la démocratie..... Toutes les institutions juridiques importantes portent fortement accusée l'empreinte individualiste, aussi bien la fameuse Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ou les dispositions du Code civil relatives au droit de propriété et aux successions, que les vieilles lois contre les coalitions de toute sorte et l'ensemble du droit fiscal français..... Combien opposé à cet individualisme dominant du caractère français se présente l'élément primordial de la civilisation allemande..... L'Allemand se sent trop isolé en tant qu'homme et que citoyen. Il a besoin de se sentir rattaché à un supérieur, à une classe sociale, une corporation, d'être le concitoyen, le collègue, le compagnon de quelqu'un. » Aussi le génie national allemand est-il essentiellement corporatif, solidariste et social, et cette particularité explique l'ancienneté de la législation allemande en matière d'assurances ouvrières.

En effet, bien avant le message impérial de 1881, la prétendue « grande charte de la politique sociale de l'Empire allemand », cette législation qui, dans son état actuel, forme, malgré sa complexité, une œuvre remar-

(1) Dr WERNER WITTICH, a. o. Professor der Staats-Wissenschaften an der Kaiser-Wilhelms-Universität Strassburg. — *Deutsche und französische Kultur im Elsass*, pages 85-88.

quable et originale sans précédent, et sans analogue même, chez les autres peuples, a puisé dans les institutions juridiques du passé et notamment dans les règles de la vieille solidarité corporative, impitoyablement détruite chez nous par la tourmente révolutionnaire, cette crise violente d'individualisme dont nous ne sommes pas encore complètement remis, des germes féconds que les textes nouveaux ont eu précisément pour effet de faire arriver à leur plein développement. C'est ce que va nous montrer l'étude historique des précédents que présente, en la matière spéciale qui nous occupe, le droit allemand antérieur à 1881, point de départ de la législation actuelle proprement dite; et du mouvement évolutif de cette législation depuis 1881 (1). Nous verrons ainsi que, sans méconnaître la part importante et géniale qui revient dans l'œuvre législative de l'assurance ouvrière allemande aux conseillers de l'empereur Guillaume I<sup>er</sup> et de ses successeurs, il n'en est pas moins vrai que ceux-ci ont trouvé, dans le droit antérieur, des germes féconds, quoique embrouillés et épars, et un terrain merveilleusement préparé, deux circonstances favorables qui font défaut, chez nous, aux propagateurs de l'assurance ouvrière.

(1) Les principaux documents consultés en ce qui concerne ce second chapitre sont les suivants : *Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes* (*passim*). — *Arbeiterwohl, Organ des Verbandes Katholischen Industrieller und Arbeiterfreunde* (*passim*). — MAURICE BELLOM (ouvrages cités *supra*, page 9, note 3, — BRAUN'S *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik* (*passim*). — D<sup>r</sup> HITZE, *op. cit.* — D<sup>r</sup> HOFFMANN, *Die Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes* (*Preussisches Verwaltungsblatt*, 21 avril 1900). — HONIGMANN, *Arbeiterversicherung in Deutschland* (*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*). — D<sup>r</sup> LASS et D<sup>r</sup> ZAHN, *op. cit.* — KARL SEYBOLD, Kaiserlicher Forstmeister in Masmünster, *Schriftführer im Vorstand der landwirth. Berufsgenossenschaft Ober-Elsass, Das Gesamtversicherungsgesetz*. — VAN DEN BORCHT, *Krankenversicherung* (*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. — VOLKSVEREIN FÜR DAS KATHOLISCHE DEUTSCHLAND, *Soziale Tages-Fragen*, 23 und 24. Heft, *Die Unfallversicherung*.

PREMIÈRE SECTION

**Les précédents dans le droit allemand antérieur  
à 1881.**

Trois éléments essentiels caractérisent la législation allemande actuelle des assurances ouvrières. C'est tout d'abord l'intervention officielle des pouvoirs publics, soit pour prononcer l'assurance obligatoire à la charge de diverses catégories d'individus, soit pour fournir au service de l'assurance des contributions pécuniaires; c'est en second lieu la participation forcée des employeurs à l'assistance de leur personnel; c'est enfin la mise en œuvre du groupement corporatif, du principe de l'association professionnelle (1). Il est intéressant de rechercher dans les institutions juridiques du passé l'existence embryonnaire de ces divers éléments et de montrer la situation qui en résultait pour la population ouvrière à la veille de l'élaboration des textes actuels.

ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *L'intervention des pouvoirs publics.*

Sauf dans quelques pays de l'Allemagne du Sud, dans la législation — toute récente d'ailleurs — desquels on peut trouver un précédent de l'assurance ouvrière contre la maladie telle qu'elle existe de nos jours, la mission de l'autorité publique est de peu d'étendue, restreinte qu'elle se trouve à l'assistance des indigents.

I. — Le principe est posé par le *Landrecht* prussien du 5 février 1794, livre II, titre 19, paragraphes 1-3, en ces termes : « 1<sup>o</sup> Il appartient à l'Etat de pourvoir à la nourriture et à l'entretien de ceux de ses sujets qui ne

(1) Das berufsgenossenschaftliche Prinzip.

peuvent se procurer eux-mêmes leur subsistance *ni la recevoir d'autres personnes privées que des lois spéciales obligent à y subvenir*; — 2° Lorsque le manque de ressources provient uniquement de l'impossibilité où se trouve l'indigent de rencontrer les moyens et l'occasion de gagner sa subsistance et celle des siens, il doit lui être procuré un travail approprié à ses forces et à ses aptitudes; — 3° Celui qui, par simple paresse, amour de l'oisiveté ou autres penchants désordonnés, ne veut pas utiliser les moyens qu'il aurait de gagner par lui-même sa subsistance, sera contraint, par des mesures coercitives et répressives, à exécuter, sous une surveillance convenable, des travaux utiles. »

Il ne faudrait pas donner à ces textes une trop grande extension et dire, comme M. de Bismarck, dans un discours célèbre du 9 mai 1884, qu'ils consacrent un *droit subjectif au travail*, permettant aux ouvriers d'exiger que l'État leur fournisse, surtout dans les périodes de crise et de calamité, des occasions de travail. Cette interprétation est démentie par l'ensemble des textes voisins, d'où il ressort clairement qu'on a simplement voulu réglementer l'intervention — d'ailleurs toute subsidiaire — des autorités administratives en matière d'assistance, mais nullement instituer un *droit* de l'individu à l'encontre de l'État. En effet, le *Landrecht* attribue un peu plus loin l'exercice de cette assistance des pauvres à des collectivités restreintes. C'est ainsi que les corporations privilégiées qui possèdent un fonds de secours spécial pour les pauvres ou qui, aux termes de leurs statuts, constituent des ressources semblables au moyen de cotisations personnelles — telles les corps de métier, *Innungen* — sont, en toute première ligne, tenues de pourvoir à l'assistance de leurs membres nécessiteux. De même pour les communes, rurales ou urbaines, au regard de leurs habitants indigents. Les corporations et communes sont, d'ailleurs, tenues de la même obligation en ce qui concerne les femmes, les veuves et les enfants non éta-

blis de leurs membres tombés dans la misère. Enfin seulement les malheureux, dont l'entretien, d'après les principes précédents, ne constitue pas une obligation à la charge des simples particuliers (en cas notamment d'obligation alimentaire entre parents ou alliés), des corporations ou des communes, ou ne peut être, pour une circonstance quelconque, assuré par ces particuliers ou ces collectivités, ces individus doivent être placés, par les soins de l'autorité publique, dans un asile officiel de pauvres (1).

C'est donc principalement à la commune qu'incombe la charge de l'assistance des pauvres, et nous retrouverons, dans l'assurance contre la maladie telle qu'elle existe actuellement, cette collaboration de l'élément communal et du principe corporatif. Ce rôle de la commune est, d'ailleurs, de droit commun, non seulement en Prusse, mais dans toute l'Allemagne, depuis les Ordonnances impériales du xvi<sup>e</sup> siècle. A l'action de la commune vient au surplus s'ajouter, à l'occasion, celle du cercle, de la province, spécialement tenus de pourvoir à l'entretien d'asiles de travail, d'hospices, de maisons d'aliénés, etc... Ces principes, maintenus dans la législation prussienne par la réforme de 1842, furent également mis en vigueur, dans tous les Etats allemands, successivement englobés dans la Confédération de l'Allemagne du Nord, le *Zollverein* et le nouvel Empire d'Allemagne, par la loi du 6 juin 1870, sur le domicile de secours. Seules font exception la Bavière et l'Alsace-Lorraine, où fonctionnent des règles spéciales. L'assistance publique des indigents demeure donc essentiellement subsidiaire et restreinte, car elle se borne à intervenir dans les cas de misère actuelle ou tout au moins imminente, et ne comporte que les secours strictement indispensables qui, détail à noter toutefois, comprennent, dans l'hypothèse du décès d'un nécessiteux, non seule-

(1) *Landrecht*, livre II, titre 19, paragraphes 9, 10, 12, 16.

ment les secours de maladie, si le décès est déterminé par une crise ou affection morbide, mais encore des funérailles décentes. Mais ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que le texte de 1870, pas plus que celui de 1794, ne reconnaît, au nécessiteux, aucun *droit* de revendication des secours à l'encontre de l'assistance publique; l'aide qu'elle lui alloue est une concession purement gracieuse de sa part; et bien plus, le fait d'être assisté emporte la perte des droits électoraux en matière politique, communale et ecclésiastique, ainsi que quelques autres *capitis minutiones*.

II. — Cet état de choses se trouve modifié d'une manière toute spéciale dans quelques pays de l'Allemagne du Sud, Bavière, Bade et Wurtemberg, grâce à l'*Assurance des soins aux malades* (1) qui y fut introduite par les lois respectives du 29 avril 1869, du 5 mai 1870 et du 23 avril 1873. Par ces textes, précurseurs immédiats de la législation impériale actuelle relative à l'assurance-maladie, les communes de ces trois Etats sont autorisées à prélever une cotisation hebdomadaire régulière, d'un montant maximum de 15 pfennigs, sur les salaires des domestiques, ouvriers, apprentis et autres salariés travaillant sur leur territoire et ne vivant pas en ménage ou avec leurs parents. Les employeurs sont déclarés responsables du paiement de ces cotisations destinées à alimenter, soit la caisse communale des pauvres, soit la caisse particulière d'une institution hospitalière. Ce qui est particulièrement intéressant à noter, c'est que, grâce à ce procédé, les intéressés acquièrent un véritable *droit* à l'assistance, en cas de maladie seulement — les autres cas d'indigence et les indigents ne faisant point partie des catégories précitées restent soumis aux règles du *Landrecht* et de la loi du 6 juin 1870 — pour une durée de treize semaines dans les royaumes de Bavière et de

(1) Süddeutsche Krankenpflegeversicherung.

Wurtemberg, de huit semaines seulement dans le grand-duché de Bade. Cette assistance n'est donc plus, comme dans le reste de l'Allemagne et comme dans ces trois pays mêmes dans le ressort des communes qui n'ont point fait usage de l'*Assistance des soins aux malades*, ou à l'égard des habitants des communes soumises à cette règle qui ne rentrent point dans les catégories spécifiées, cette assistance, dis-je, n'est plus considérée comme un secours d'extrême misère, mais constitue une prestation légale n'impliquant à aucun degré l'idée d'indigence dans le sens de la législation prussienne et n'entraînant par là même aucune *capitis deminutio*.

ARTICLE 2. — *La mise à contribution des employeurs.*

De même qu'aujourd'hui, où ils sont mis à contribution dans les trois branches de l'assurance ouvrière, la participation obligatoire des employeurs à l'assistance de leur personnel est bien plus étendue, dans l'ancien droit allemand, que la mission des pouvoirs publics, dont nous venons de dire un mot. Sans parler, pour l'instant, de leur collaboration au fonctionnement des caisses de secours et de prévoyance que nous trouverons plus loin en étudiant la mise en œuvre du principe corporatif, l'ancienne législation allemande fait appel aux patrons de deux manières différentes : tout d'abord en leur imposant des prestations éventuelles, motivées par la nature même de leurs relations économiques et juridiques avec leurs domestiques, les équipages de leurs navires ou les commis de leurs magasins ; en second lieu, en posant les règles de la responsabilité des entrepreneurs en ce qui concerne les accidents survenus dans les grandes exploitations industrielles.

I. — En tête de la première catégorie de mesures que je viens d'indiquer, il faut placer les obligations des

maîtres vis-à-vis de leurs domestiques atteints de maladie. Le *Landrecht* prussien (1) et l'Ordonnance sur les domestiques (2) qui, sur ce point, a remplacé ce texte vieilli, distinguent trois hypothèses : — Le domestique tombe-t-il malade, pour une cause quelconque, étrangère au service, mais durant son temps de service, le maître n'est tenu de lui donner des soins qu'à la condition que le domestique n'ait point de proches parents dans le voisinage, ou que ceux-ci ne puissent pas remplir leur obligation secourable ; mais le maître n'est pas autorisé à renvoyer son domestique, de ce seul fait qu'il est tombé malade, ni à lui donner congé anticipé : il n'a que le droit de retenir les frais de maladie sur le salaire dû pendant le temps que dure cette maladie, mais non point même sur les gages antérieurement acquis et qui resteraient à solder. — Si, au contraire, deuxième hypothèse, la maladie survient par suite ou à l'occasion du service, la situation change : c'est le maître qui, en première ligne, et avant même les parents, est tenu de prendre soin du malade jusqu'à l'expiration du contrat de louage de service et cela sans pouvoir opérer aucune retenue sur le salaire. — Si enfin, il y a de la part du maître, dans les circonstances qui ont occasionné la maladie, une inadvertance même légère (la négligence caractérisée et la préméditation donnent lieu, d'après les seuls principes du droit commun, à des obligations plus étendues), ou encore si le domestique ne pouvait exécuter un ordre précis du maître sans courir le risque d'un accident, l'obligation à la charge du maître de soigner son domestique s'étend au-delà même du terme de l'engagement, jusqu'à parfait rétablissement ; elle est d'ailleurs limitée aux frais de maladie et à l'entretien strictement indispensable ; notamment, le maître n'a pas à supporter les frais de funérailles de son domestique qui vient à mourir.

(1) Livre II, titre 5.

Ces principes, qui se retrouvent avec quelques variantes dans les Ordonnances sur les domestiques (1) de la plupart des États allemands, président également, en vertu du *Landrecht* prussien (2), aux relations entre capitaines de navires et matelots victimes de maladie ou d'accident. S'il y a nécessité, avant le départ du navire, de congédier un matelot qu'un accident (3) survenu sans sa faute a rendu impropre au service du bord, ce matelot a le droit de réclamer le paiement d'un quart de ses gages (4), soit un mois de solde; si l'accident se produit en cours de route, le capitaine est tenu de payer les frais de maladie et ceux du voyage de retour. Si l'accident a eu lieu en dehors du service, le total des frais à acquitter par le capitaine — abstraction faite comme précédemment pour le domestique, de la solde déjà acquise — ne peut pas dépasser le montant de la moitié des gages, ou deux mois de solde: le surplus de la dépense doit être remboursé, à bref délai, par le matelot victime de l'accident. Par contre, si l'accident s'est produit en service commandé, le capitaine est tenu de faire soigner son matelot jusqu'à parfaite guérison, aux frais de l'armateur. Même dans le cas d'un matelot malade ou blessé par sa propre faute, le capitaine est obligé de lui fournir des soins jusqu'à ce qu'il puisse le déposer en terre habitée; mais alors il est en droit de déduire ses déboursés des sommes qui restent dues au matelot sur ses gages. Lorsqu'un matelot meurt avant qu'on ait commencé le chargement du navire, ses héritiers ont droit au quart des gages, soit un mois de solde; à deux mois s'il meurt pendant le voyage d'aller; à la totalité des gages enfin si le décès a lieu au cours de la traversée de retour; mais le capitaine

(1) Gesindeordnungen.

(2) Livre II, titre 8.

(3) Accident au sens large : événement fortuit entraînant blessures ou maladie.

(4) *Héuer*, gages pour 4 mois, durée des engagements d'après la coutume maritime allemande.

est admis à en déduire les avances qu'il a pu faire au défunt et les frais de funérailles qu'il aurait soldés. Les mêmes déductions sont effectuées sur les sommes à verser aux héritiers des matelots morts à la défense du navire et qui s'élèvent au double des gages pour la veuve et les enfants et à la totalité simple des gages pour les autres héritiers, quel que soit d'ailleurs le moment auquel se produit le décès. Ces dispositions ont passé, en principe et sauf quelques modifications, dans l'Ordonnance sur les gens de mer (1), du 27 décembre 1872. C'est désormais à l'armateur qu'incombent les frais de traitement de maladie de ses marins, pendant un temps déterminé, variable suivant les hypothèses, mais indépendant dorénavant de la circonstance que la maladie ait été contractée en service ou hors de service, par la faute ou sans la faute de la victime, hormis cependant le cas où la maladie serait la conséquence d'un acte illicite ou d'une contamination vénérienne. De même l'armateur, outre les gages acquis jusque-là, doit acquitter les frais de sépulture du marin décédé après son entrée au service. Enfin, si le matelot meurt ou est blessé à la défense du navire, l'armateur est tenu de verser à lui ou à ses ayants cause une indemnité dont l'importance sera déterminée au besoin par la justice. Non seulement le navire et sa cargaison, mais encore la fortune personnelle de l'armateur, dans son intégralité, est affectée à la garantie de ces obligations, que la loi nantit d'un privilège général.

Bien qu'inspirée des mêmes principes, l'obligation du négociant à l'égard de ses employés, consacrée par l'article 60 de l'ancien Code de commerce et l'article 63 du nouveau Code de commerce de l'Empire allemand, du 10 mai 1897, est sensiblement plus restreinte. Outre cette particularité qu'elle peut être limitée ou supprimée par une clause du contrat, cette obligation consiste simple-

(1) Seemannsordnung.

ment, en effet, dans la continuation du salaire et de l'entretien, pendant une durée maxima de six semaines, au commis qui s'est trouvé empêché d'accomplir son service par suite de maladie ou d'accident qui ne lui soit pas imputable.

II. — D'autre part, des obligations très rigoureuses ont été imposées par les lois successives dites des responsabilités (1) aux entrepreneurs de certaines exploitations industrielles. Ces lois, à vrai dire, ne visent pas exclusivement la protection des intérêts ouvriers, mais elles leur ont cependant beaucoup profité, en ce double sens qu'ils ont été les premiers et les plus nombreux à en bénéficier, et que, de plus, elles ont largement contribué à frayer les chemins à l'assurance impériale actuelle contre les accidents du travail.

Le développement subit et imprévu du machinisme dans l'industrie et les transports entraînait à sa suite, pour la vie et la santé du public en général, mais surtout des ouvriers, des dangers et risques multiples au regard desquels les principes généraux du droit commun en matière de dommages-intérêts étaient d'une notoire insuffisance. Il faut mettre à part sans doute les pays rhénans et le grand-duché de Bade, soumis à l'empire du Code Napoléon et qui, par suite, bénéficiaient des dispositions de notre article 1384, aux termes duquel « on est responsable, non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre... Les maîtres et commettants (sont responsables) du dommage causé par les domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ». Mais dans les autres États de l'Allemagne pré-impériale, le droit en vigueur ne rendait le patron responsable que de sa *faute personnelle*. La première brèche à cette conception juri-

(1) Haftpflichtgesetze.

dique surannée fut faite par la loi prussienne du 3 novembre 1838, spéciale aux entreprises de chemins de fer qui commençaient à se créer. Cette loi obligeait les compagnies à payer des dommages-intérêts pour tout préjudice occasionné, en cours de transport sur la voie ferrée, aux personnes ou aux marchandises véhiculées, ainsi qu'à toutes autres personnes ou objets par le fait de la circulation des trains. La loi précitée admettait seulement, à la décharge de la compagnie, la preuve que le dommage provenait de la faute de la personne lésée, ou encore d'un cas fortuit ou de force majeure; mais on ne pouvait invoquer comme tel le caractère essentiellement dangereux de l'entreprise de chemins de fer en elle-même. D'autres États allemands suivirent successivement cet exemple et bientôt se fit sentir la nécessité d'étendre la responsabilité patronale, non seulement à tous les chemins de fer du *Zollverein*, puis de l'Empire nouvellement érigé, mais encore à d'autres exploitations sujettes à des dangers exceptionnels.

Ce fut l'œuvre de la loi impériale du 7 juin 1871 qui, après avoir reproduit et généralisé les règles du droit prussien relatives aux chemins de fer, y ajoute les dispositions suivantes : « Lorsque, dans l'exploitation d'une mine, minière ou carrière, ou dans une fabrique, la mort ou la blessure d'un homme survient, au cours de l'exécution de travaux de service, et se trouve occasionnée par un fondé de pouvoirs, un représentant de l'entrepreneur ou une personne engagée en vue de la direction ou de la surveillance de l'exploitation et des ouvriers, le propriétaire de ladite exploitation ou fabrique est responsable du dommage qui en résulte. Les dommages-intérêts comprennent, en cas d'accident mortel, les frais funéraires et de dernière maladie, le remboursement des pertes pécuniaires qu'a occasionnées au défunt, pendant la maladie, son incapacité de travail, ou la diminution de sa capacité de travail, plus une indemnité représentative au profit des individus dont

l'entretien était mis par la loi à la charge du défunt. En cas de simple blessure non mortelle, les dommages-intérêts comportent le paiement des frais de maladie et une indemnité représentative de la perte pécuniaire causée par la disparition totale ou partielle, temporaire ou définitive, de la capacité de travail de la victime. Les tribunaux apprécient librement les preuves et circonstances de fait invoquées de part et d'autre, et fixent discrétionnairement le taux de l'indemnité qui, pour sa fraction représentative du gagne-pain futur, peut être constituée, soit par un capital une fois versé, soit par une rente, dont la suppression ou la diminution, le rétablissement ou l'augmentation, peuvent être demandés, suivant les cas, par le patron ou l'ouvrier, lorsque des modifications viennent à se produire dans la situation de l'indemnitaire. Toutes réclamations se prescrivent par deux ans ». Ajoutons qu'aux termes de cette loi, il est fait défense formelle aux employeurs d'introduire dans le contrat de travail une clause répudiant ou limitant par avance leur responsabilité. Mais il leur est parfaitement loisible de l'alléger, *en assurant* leur personnel contre les accidents, dans une compagnie d'assurances ou une caisse de prévoyance ou d'assistance, dont les prestations viennent en déduction de la condamnation pécuniaire prononcée contre l'employeur juridiquement responsable, à la condition toutefois que celui-ci participe aux cotisations ou primes, pour un tiers au moins de leur montant, régulièrement et d'une manière continue.

La conséquence de cette dernière disposition fut que beaucoup d'entrepreneurs s'empressèrent d'assurer leur personnel contre les accidents, en payant même souvent de leurs propres deniers la totalité des primes, et la loi impériale d'assurance-accidents que nous trouverons plus loin ne fit guère que sanctionner et généraliser une situation et des usages assez répandus dans la pratique.

ARTICLE 3. — *La mise en œuvre du principe corporatif.*

J'en arrive maintenant à l'élément de beaucoup le plus important, et le plus curieux pour nous en vertu de la loi des contrastes. Tandis que chez nous, en effet, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'abolition des anciennes corporations et des confréries a été poursuivie comme un véritable bienfait émancipateur pour la classe ouvrière, nous voyons, au contraire, le groupement professionnel, issu des anciennes corporations, envisagé par les Allemands comme un élément essentiel de deux des branches, maladie et surtout accidents, de leur législation d'assurance ouvrière, élément qui, d'ailleurs, avant sa mise en œuvre par les textes actuels, avait fonctionné dans de très vieilles associations, compagnonnages et corps de mineurs (1), lesquelles, dans une phase plus récente, se sont perpétuées en se modifiant, et qui, dans le dernier état du droit, avait donné naissance à des groupements d'esprit plus moderne, les caisses libres de secours (2).

I. — Nous étudierons tout d'abord le groupement professionnel, sous les deux formes qu'il a revêtues, compagnonnage et corps de mineurs, dans le très ancien droit allemand, jusques et y compris le *Landrecht* prussien de 1794.

a) L'origine de l'assistance par la voie de l'association professionnelle remonte au Moyen-Age. Elle était de l'essence même de la *Schutzgilde*, corporation germanique primitive, qui saisissait ses membres dans toutes les circonstances de la vie et, par conséquent, leur devait assistance dans la maladie et le dénuement, et pourvoyait à leur sépulture. Tel était particulièrement le cas

(1) Gesellen-und Knappschaftskassen.

(2) Freie Hilfskassen.

des corporations proprement dites de corps de métiers (1), ainsi que des simples compagnonnages, chaque fois que ceux-ci se formaient, soit avec l'assentiment des maîtres, soit même contrairement à leur volonté. L'assistance aux malades était en général exercée par ces groupements professionnels du Moyen-Age à l'aide de cotisations versées à des hospices fondés la plupart du temps par des couvents et qui, en échange, ouvraient leurs portes aux membres malades de l'association. Des groupements plus riches créaient parfois eux-mêmes des hospices destinés au traitement de leurs malades. La confrérie faisait à ses membres décédés, et à ses frais, des funérailles solennelles, et faisait dire des messes pour le repos de leur âme ; beaucoup de corporations particulièrement puissantes possédaient en propre leur matériel de pompes funèbres, avec lequel elles rendaient à l'occasion les derniers devoirs à leurs concitoyens étrangers à l'association, contre paiement d'une redevance destinée à alimenter leur caisse, sur les fonds de laquelle les héritiers du défunt touchaient une indemnité funéraire (2) pour couvrir les dépenses extraordinaires occasionnées par la mort du chef de famille. Détail curieux, parce qu'on peut y voir, comme d'ailleurs dans les données précédentes en tant qu'elles s'appliquent aux maîtres, un précédent de l'assurance, soit obligatoire, soit facultative, des artisans et petits patrons dans les trois branches de l'assurance ouvrière actuelle, les corporations proprement dites pourvoyaient tout spécialement au sort des veuves de maîtres, qui avaient le droit de continuer le métier du mari, en choisissant comme auxiliaire le plus rangé et le plus capable des compagnons ouvriers de la corporation, qui devenait par là même chargé du soin des enfants.

Cet état de choses se maintint sans modifications,

(1) Handwerksgilde, Handwerkszünfte.

(2) Sterbegeld.

même après que l'absolutisme gouvernemental eut transformé les corporations, de groupements autonomes qu'elles étaient, en institutions de police de l'État, soumises à une législation industrielle, d'un caractère impérial et à base territoriale. On en trouve, pour le royaume de Prusse, une codification dans le *Landrecht* (1), qui laisse subsister les corporations sous réserve de certaines restrictions ou mesures préventives contre les abus auxquels donnait lieu l'exercice de leurs droits traditionnels, maintenus en principe, et qui se borne à les soumettre au contrôle de l'autorité administrative. En vertu des mêmes principes, on laissa subsister les lois de police et les articles du règlement corporatif antérieur qui autorisaient l'élection par les compagnons d'un président ou doyen (2) et l'institution, sous la direction de celui-ci, d'une caisse propre à eux, alimentée par leurs cotisations, et destinée à subvenir à leurs besoins communs, principalement à l'assistance des compagnons victimes de maladie ou d'accident ; mais, pour ces affaires, les compagnons restaient soumis au contrôle du chef du corps de métier (3) ou de son assesseur, délégué par l'autorité publique titulaire du droit de surveillance. C'est cette caisse de compagnonnage (4), qui devait, en première ligne, pourvoir au traitement et à l'entretien du compagnon immigré et tombé malade, qu'il fût déjà embauché ou non, s'il n'avait pas par lui-même de ressources suffisantes. À défaut de compagnonnage, c'est le corps de métier (5), lui-même qui était mis à contribution ; puis, en cas d'insuffisance, la caisse des pauvres de la localité, voire la caisse municipale. La municipalité pouvait donc être appelée à prendre d'office des mesures pour qu'un com-

(1) Livre II, titre 8, 3<sup>e</sup> section.

(2) Altgeselle.

(3) Gewerksälteste, Obermeister.

(4) Gesellenkasse.

(5) Innung.

pagnon nécessaire, tombé malade, ne fût pas abandonné sans secours ou expédié plus loin avant complet rétablissement. Les apprentis ne bénéficiaient pas de ces dispositions; le patron n'avait même à les soigner à ses frais, en cas de maladie, que s'il avait assumé cette obligation par une clause expresse du contrat d'apprentissage. Et hormis cette hypothèse, ils tombaient à la charge exclusive de leur famille ou de la charité publique ou privée. Mais, à tout événement, une interruption de travail de moins de trois mois ne devait pas être portée en déduction du temps effectif d'apprentissage. En ce qui concerne les maîtres, le *Landrecht* maintint pour leurs veuves la faculté de continuer l'exercice de la profession du mari, en réduisant cependant à trois fois le droit de se faire attribuer comme auxiliaire le compagnon le plus capable de la corporation; les maîtres eux-mêmes qui, par suite d'une maladie de longue durée survenue sans leur faute, se trouvent hors d'état de diriger leur industrie, doivent être pourvus, par leurs collègues, de compagnons capables pour les suppléer.

b) On retrouve dans l'industrie minière une organisation analogue. Dans ces temps où la propriété et le travail n'étaient pas séparés, où les seigneurs, les feudataires et tenanciers de mines les exploitaient eux-mêmes avec le concours de leurs maîtres-mineurs, de leurs sujets et de leurs serfs, il avait, de toute antiquité, existé une corporation professionnelle entre les premiers, tandis que les simples mineurs formaient des confréries spéciales de secours mutuels. Déjà les très anciens règlements miniers (1) mentionnent les secours médicaux à fournir aux mineurs malades ou victimes d'accident, et prescrivent l'allocation, par les caisses corporatives, de pensions aux invalides, aux veuves et aux orphelins; fréquemment des parts de mine étaient affectées à cette destination. Ici encore, le *Landrecht*

(1) Bergwerksordnungen.

prussien, sous la rubrique *Régale des mines* (1), n'a fait que reproduire, en les codifiant, les dispositions des nombreux règlements miniers spéciaux aux différentes parties du territoire, et l'on peut résumer, ainsi qu'il suit, la situation faite aux mineurs : Les propriétaires de mines sont tenus de prendre soin des mineurs qui sont tombés malades ou ont été victimes d'accident à leur service. A moins d'une décision spéciale du statut de la province, l'ouvrier malade ou blessé a droit, suivant la nature de la mine, à 4 ou 8 semaines de salaire, en admettant que son incapacité de travail se prolonge pendant cette durée. Au delà de ce laps de temps, les soins à donner au mineur incombent à la caisse du corps de mineurs (2). C'est cette même caisse, formée entre les ouvriers mineurs, qui supporte les frais de traitement et de sépulture éventuelle des mineurs victimes d'accident, et alloue des pensions de veuve. Ces bénéfices ne peuvent plus être invoqués lorsque la blessure ou la mort a été occasionnée intentionnellement par le mineur ou résulte d'une inadvertance grossière de sa part, en dehors du travail de la mine. Par contre, lorsque la lésion ou la mort du mineur provient de la méchanceté ou de la faute lourde d'une tierce personne, celle-ci est obligée à rembourser de leurs prestations le corps de mineurs et le propriétaire de la mine.

II. — Si nous passons à un état plus récent du droit allemand, nous constatons que les caisses de compagnonnages et de corps de mineurs, bien qu'ayant leurs racines dans l'état de dépendance juridique, économique et sociale des travailleurs lors de leur apparition, n'en continuèrent pas moins à subsister en grand nombre, même après l'introduction de la liberté du travail, liberté de circulation et droit de coalition des ouvriers.

(1) Bergswerksregal, *Landrecht*, livre II, titre 16, 4<sup>e</sup> section.

(2) Knappschaftskasse.

En ce qui concerne les compagnonnages, le règlement industriel (1) prussien du 17 janvier 1845 ne se bornait pas à permettre le maintien et la création nouvelle de caisses professionnelles d'assistance (2), et cela non seulement pour les ouvriers des corps de métiers proprement dits, précédemment visés, mais encore pour les travailleurs des fabriques. Bien plus, ce texte autorisait les communes à prendre des arrêtés locaux en vue de contraindre tous les ouvriers travaillant sur leur territoire à s'affilier aux caisses de cette catégorie. Une nouvelle Ordonnance de 1849 confère de plus aux communes la faculté d'astreindre les artisans établis à leur propre compte à former des associations destinées à subvenir à l'assistance des ouvriers nécessiteux d'une seule profession ou de plusieurs professions similaires, et à bonifier de leurs deniers jusqu'à concurrence de 50 pour cent les cotisations, dont ils font l'avance d'ailleurs, sauf à en retenir le montant sur le salaire de leurs ouvriers, lors de la paye. La même Ordonnance permettait d'étendre les dispositions précitées aux industriels et aux ouvriers de fabrique que le *Landrecht* n'avait point assujettis — et pour cause, la grande industrie n'existant pas à l'époque — à participer aux droits et obligations des maîtres et compagnons des corporations; le texte spécifiait au surplus qu'une part de la gestion des caisses devait être réservée aux patrons. Puis, une loi du 3 avril 1854 vint déclarer que l'autorité administrative locale aurait le droit, en cas de besoin, de prescrire impérativement l'obligation de s'associer à une caisse, ou *Kassenzwang*, pour tous les ouvriers de son ressort. Ce système, originaire de la Prusse, fut bientôt, sauf quelques différences de détail, adopté par de nombreux Etats. C'est ainsi que la Saxe (3) et le Brunswick pratiquaient bien le *Kassenzwang*, mais sans caisses obligatoires dites *Zwangskassen*,

(1) *Gewerbeordnung*.

(2) *Gewerkschaftliche Kassen*.

(3) Loi du 23 juin 1868.

ou du moins avec des caisses obligatoires locales essentiellement subsidiaires pour les ouvriers qui ne satisfaisaient pas au *Kassenzwang* par leur adhésion à une caisse libre. Dans les deux duchés de Mecklembourg (1), les ouvriers et apprentis étaient tenus de faire partie, soit de l'une des caisses antérieurement obligatoires de leur corps de métier, soit d'une caisse libre. A Hambourg, la loi industrielle de 1864 contraignait tout ouvrier à s'associer à une caisse de maladie : le patron était tenu, sous sa propre responsabilité, de veiller à l'exécution de cette obligation et au versement régulier des cotisations. Des dispositions analogues se retrouvent dans le royaume de Hanovre, le Schleswig-Holstein, la Thuringe, la Hesse, le duché d'Oldenbourg. Aussi n'est-il pas étonnant de voir le règlement industriel du 21 juin 1869 pour les pays confédérés, devenu depuis lors règlement impérial, consacrer le système du *Kassenzwang*, en le tempérant comme en Mecklembourg par l'autorisation de la concurrence entre les caisses obligatoires et les caisses libres. Ces règles furent maintenues par la *Novelle* du 8 avril 1878, qui conférait aux communes le droit d'imposer à tous les employeurs de leur ressort l'obligation de notifier les entrées et sorties de leur personnel ouvrier et de faire l'avance des cotisations de leurs salariés, mais qui, par contre, restreignait aux seuls propriétaires et entrepreneurs de *fabriques* l'obligation à laquelle, comme nous l'avons vu plus haut, un arrêté municipal peut les astreindre, de bonifier jusqu'à concurrence de 50 pour cent ces cotisations ouvrières.

De même que les compagnonnages, les *Knappschaftskassen*, caisses de corps de mineurs, ont été conservées en Prusse par la loi du 10 avril 1854, et par la loi générale sur les mines (2) du 24 juin 1865. D'après cette der-

(1) Lois des 28 septembre et 2 octobre 1869.

(2) Allgemeines Berggesetz.

nière loi, la création de ces caisses est obligatoire — donc *Zwangskassensystem* — pour toutes les mines et exploitations similaires ; tous les ouvriers employés à ces exploitations sont tenus d'en faire partie — donc *Kassenzwangsystem* ; — par contre, l'association à la *Knappschaft* n'est que facultative pour les employés de la mine et les employés de l'administration de la *Knappschaft* elle-même. La constitution de ces caisses, l'étendue de leurs obligations, la participation des employeurs et le contrôle des autorités publiques, sont régis par des dispositions légales types avec lesquelles les statuts des *Knappschaften* existantes doivent être mis en concordance. Une distinction primordiale y est faite entre deux catégories de membres, les uns à droits étendus, les autres à droits limités. Les premiers doivent avoir fait partie de la caisse durant un laps de temps déterminé, n'avoir pas dépassé un certain âge lors de leur accession et être, à ce moment, exempts d'infirmités ou de maladie pouvant faire craindre une invalidité prématurée. Ils ont droit, en cas de maladie, à la gratuité des soins du médecin et du pharmacien, à un salaire de maladie qui, toutefois, leur est retiré si la maladie provient de leur faute lourde, auquel cas aussi leur est enlevé le droit à une pension d'invalidité, à laquelle, éventuellement, ils pourraient prétendre sans cette circonstance. En cas de décès, leur famille touche des frais de sépulture, un secours pour l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de 15 ans, une pension de veuve jusqu'à la mort ou au convol de la femme légitime du défunt. Les membres à droits limités ne reçoivent, le cas échéant, que le salaire de maladie et les frais de médecin et de pharmacien ; dans le seul cas d'accident du travail, ils se voient allouer cependant la pension d'invalidité, et leurs ayants droit les frais de leur sépulture. Ce système apparaît donc comme une combinaison de l'assurance en cas de maladie ou de décès avec l'assistance aux invalides. Les mêmes règles ont été successivement

adoptées, en dehors de la Prusse, par les législations wurtembergeoise, bavaroise et saxonne ; mais dans ces deux derniers royaumes, l'assurance-maladie est seule prévue, à l'exclusion des secours aux invalides. Au surplus, dans toutes ces législations, le propriétaire de la mine est tenu de verser une cotisation égale à la moitié de celle de ses ouvriers, laquelle consiste, soit en un tant pour cent du salaire, soit en un contingent fixe déterminé par les statuts. Les patrons ont d'ailleurs à déclarer leurs ouvriers mineurs au président de la *Knappschaft* et à se charger du recouvrement et du versement des cotisations ouvrières.

III. — Malgré leurs transformations, ces compagnonnages et ces *Knappschaften*, issus d'institutions d'un autre âge, présentaient un caractère vieilli et suranné qui convenait mal aux aspirations du travailleur moderne, lesquelles se donnèrent bientôt libre carrière dans les caisses libres de secours (1), créations d'un esprit nouveau de solidarité et d'association qui, né en Angleterre, passa de là sur le continent où il déclina, au sein des populations ouvrières, une agitation des plus intenses. Dès 1848, la *Ligue sociale des ouvriers allemands* (2) avait créé à Berlin une *Union sanitaire* (3), qui réunit, en peu de temps, 10.000 adhérents, mais fut bientôt supprimée par mesure de police. Une autre organisation, contemporaine de la précédente, mais qui par contre réussit à subsister, fut instituée par les ouvriers imprimeurs et ne tarda pas à étendre ses ramifications sur l'Allemagne entière, pratiquant principalement — à côté d'autres buts moins primordiaux — l'assistance mutuelle contre la maladie et l'invalidité. Le programme de l'*Association générale des travailleurs allemands* (4), fondée par Lassalle, en

(1) Freie Hilfskassen.

(2) Deutsche soziale Arbeiterbund.

(3) Gesundheitspflegeverein.

(4) Allgemeiner deutscher Arbeiterverein.

1863, comportait également l'institution d'une vaste société d'assurance ouvrière, qui jamais d'ailleurs ne vit le jour. A côté de ces tentatives, des groupements plus spécialisés, des associations professionnelles ou syndicats ouvriers (1) se fondèrent avec le double objectif de poursuivre une meilleure fixation des conditions du travail et de créer des caisses de secours au profit des travailleurs de la même branche d'industrie sur toute l'étendue du territoire allemand. La conséquence inéluctable de cet assemblage de vues fut que la défiance à laquelle se heurtèrent, principalement de la part des autorités, ces unions professionnelles, par suite de leurs tendances politiques et sociales, rejaillit également sur les caisses de secours. Sans doute le règlement industriel du 21 juin 1869, dont il a été question plus haut, tout en maintenant le principe du *Kassenzwang*, en avait délié tous les ouvriers qui pourraient fournir la preuve de leur participation à une autre caisse; mais bientôt se posa la question litigieuse de savoir si cette disposition visait toutes les caisses libres sans exception, ou seulement les caisses dites *légal*es, c'est-à-dire autorisées par les législations des divers États allemands. C'est dans ce sens restrictif que se prononçait l'administration, les tribunaux judiciaires statuant au contraire dans le sens libéral.

Pour trancher ce conflit d'interprétation, il ne fallut rien moins que les lois des 7 et 8 avril 1876 (2) qui constituèrent dès lors au fonctionnement des caisses de secours une base juridique solide. La première de ces deux lois portait une série de dispositions-types, moyennant la soumission auxquelles toute caisse, obligatoire ou libre, acquérait désormais les droits d'une *caisse de secours enregistrée* (3), à savoir la personnalité juridique, avec responsabilité limitée à l'actif social. En vertu du même texte, les prestations de la caisse étaient réduites aux

(1) Gewerksverein.

(2) Hilfskassengesetze.

(3) Eingeschriebene Hilfskasse.

secours de maladie et aux frais funéraires; le montant, l'étendue et la durée de ces prestations étaient circonscrits dans des limites, supérieure et inférieure, strictement déterminées. La loi établissait encore des règles sur la fixation des cotisations, sur la teneur des statuts, l'administration de la caisse, la participation éventuelle des employeurs et le contrôle de l'autorité publique. Le législateur du 7 avril 1876 autorisait encore la fondation, non seulement de caisses purement locales, mais aussi de caisses nationales ou régionales, avec des agences locales, ainsi que le groupement de plusieurs caisses en fédération ou leur affiliation à des associations professionnelles ou autres, sous réserve toutefois de mesures préventives destinées à garantir l'indépendance des caisses et à empêcher que leur avoir ne vînt à être détourné de sa destination. La loi du 8 avril 1876 avait pour but de régler la situation respective et réciproque des caisses libres et des *Zwangskassen*. D'une part, les caisses libres avaient le choix, ou de se conformer aux règles posées par le texte du 7 avril, ou de n'exister qu'à l'état de *wilde Kassen*, caisses sauvages, sans les droits et obligations des caisses enregistrées. Mais, d'autre part, l'adhésion à une caisse enregistrée était seule suffisante désormais pour dispenser de l'affiliation obligatoire à une *Zwangskasse*. De plus, les futures caisses obligatoires à créer ne pouvaient se fonder qu'avec le caractère de caisses enregistrées; les caisses obligatoires existantes devaient même, avant l'expiration de l'année 1884, être transformées en caisses enregistrées auxquelles, du reste, pendant cette période transitoire, étaient assimilées les anciennes *Zwangskassen* et les caisses libres dites *lécales*.

En dernier lieu, la même assimilation est prononcée par une loi du 18 juillet 1881 sur les corps de métier (1), au profit des *Innungskassen*, caisses de corps de métier, dont ce texte autorisait la création par les corps de mé-

(1) *Innungsgesetz*.

tiers ressuscités, en vue d'assister, pour les cas de maladie, décès, incapacité de travail et autre situation malheureuse, les membres des corps de métiers eux-mêmes, ainsi que leurs familles, leurs ouvriers et leurs apprentis. C'est donc, après quelques vicissitudes, un retour partiel à l'ancienne solidarité corporative.

ARTICLE 4. — *La situation aux environs de 1880.*

I. — La situation de l'assurance ouvrière allemande aux environs de 1880 présentait un tableau des plus confus : on y voyait pêle-mêle des organisations extrêmement variées ; les unes d'origine ancienne, d'autres de création toute récente ; des caisses obligatoires et des caisses libres ; des caisses locales, régionales, nationales, professionnelles, mixtes, rattachées tantôt à des exploitations isolées, tantôt à des corps de métiers, tantôt à des associations d'industries similaires ; les unes n'ayant pour objectif que les secours de maladie et les frais funéraires, ou l'une de ces deux assistances seulement ; d'autres destinées à subvenir aux besoins des invalides, des vieillards, des veuves et des orphelins ; d'autres, enfin, présentant une combinaison de ces diverses assurances. Toutes ces institutions étaient séparées par des différences profondes concernant le *quantum* de leurs prestations, l'étendue et le mode de perception des cotisations, la participation des employeurs aux charges et à la gestion, l'organisation financière et administrative de la caisse.

Outre cette confusion, considérée dans son ensemble, l'assistance dont jouissait alors la classe ouvrière était absolument insuffisante. Les caisses mortuaires et les caisses de maladie étaient les plus répandues ; mais leur création dépendait de l'initiative, soit des ouvriers eux-mêmes, soit des autorités locales, dont l'intelligence et la bonne volonté n'étaient pas toujours à la hauteur de

leur mission. C'est ainsi qu'au milieu du xix<sup>e</sup> siècle, les efforts que fit le Ministère du Commerce en Prusse pour obtenir des communes l'institution du *Kassenzwang* au moyen du *statut local*, ne furent couronnés que d'un médiocre succès; c'est ainsi encore que plus tard, on ne fit qu'un usage singulièrement restreint des facultés accordées, dans le même ordre d'idées, par le règlement industriel impérial et la loi du 7 avril 1876. En ce qui concerne les caisses libres de secours, elles avaient pris sans doute un vif essor dans les temps qui suivirent immédiatement la promulgation de cette dernière loi; mais bientôt un grand nombre d'entre elles se virent infliger la peine de la dissolution par mesure de haute police, en leur qualité de créations du parti démocrate-socialiste, aux termes de la loi du 21 octobre 1878 contre les menées socialistes (1). Au reste, ces caisses libres n'embrigadaient qu'une faible fraction de la population ouvrière et notamment l'élite des ouvriers, plus avancés que leurs camarades au triple point de vue matériel, social et intellectuel. La loi sur les responsabilités, du 7 juin 1871, n'avait de même que très imparfaitement réalisé le dessein de garantir l'ouvrier contre les risques professionnels. Bien loin de là même, elle avait engendré, au contraire, des situations équivoques, qui ne satisfaisaient ni l'employeur ni le salarié et qui, au lieu d'améliorer les rapports entre eux, tendaient souvent à les empirer. Cette loi imposait au blessé et même à ses ayants droit le lourd fardeau de la preuve d'une faute imputable à l'entrepreneur ou à ses préposés, preuve qu'il n'était évidemment possible de fournir que dans des cas très rares, et dont la production était pour ainsi dire irréalisable dans l'hypothèse des plus graves accidents entraînant en général avec eux la destruction des éléments matériels qui eussent pu servir à éclairer la religion du juge. Cette loi donc donnait naissance à d'innombrables procès, sou-

(1) Sozialistengesetz.

vent de très longue haleine; d'autant que les compagnies d'assurances privées, auprès desquelles les entrepreneurs, nous l'avons vu, avaient pris l'habitude d'assurer leur personnel, exigeaient en général la fixation de la responsabilité par les tribunaux. Si bien qu'en dernière analyse, cette loi ne profitait qu'à un très petit nombre de personnes, en même temps que, d'autre part, elle imposait souvent à tel entrepreneur une charge au-delà de ses forces d'où pouvait parfois résulter — et l'on en a vu des exemples — sa ruine absolue.

Aussi n'est-il pas étonnant que l'idée d'une réforme radicale fit de plus en plus son chemin dans l'opinion publique. La question des responsabilités patronales ainsi que celles des caisses de secours et notamment des caisses de retraites ouvrières, provoquèrent de très vives discussions dans la presse et la littérature technique, entre savants et praticiens. Deux tendances principales se firent jour. Les uns préconisaient l'extension à toute la classe ouvrière du système des *Knappschaften*; dans l'autre camp, on réclamait une loi-type analogue à la loi sur les caisses libres de secours, et devant servir de fondement à l'institution de caisses libres corporatives de retraites (1). En ce qui concerne les accidents du travail, les uns voulaient une extension de la responsabilité patronale; mais leurs adversaires émettaient pour la première fois, d'une manière il est vrai encore timide et quelque peu indécise, l'idée d'une assurance officielle et obligatoire établie par la loi. Sur ce dernier point, le gouvernement impérial qui, jusqu'alors, avait manifesté quelque prévention contre le système de l'obligation, et semblait plus volontiers favorable à l'extension de la loi sur les responsabilités, finit cependant par se rallier à la première conception, et c'est de cette résolution que date la nouvelle politique sociale de l'Empire allemand.

(1) Freie, genossenschaftliche Pensionskassen.

II. — Comme le dit M. Honigmann, dans un écrit précité (1), dont les développements qui précèdent se sont très étroitement inspirés : « Cette tendance nouvelle est en relation intime avec la marée montante de la démocratie, malgré les mesures répressives prises contre elle ; en relation intime aussi avec le changement de front de Bismarck, abandonnant la politique économique libérale pour passer au régime de la protection, avec ses efforts, en vue d'une réforme des impôts. Au cours de la discussion de la loi sur les socialistes, du 21 octobre 1878, on avait reconnu la nécessité de combattre par des mesures positives, tendant à l'amélioration du sort des ouvriers, les manifestations inquiétantes occasionnées par leur mécontentement (2), et particulièrement d'écarter ou du moins de restreindre, dans la mesure du possible, l'incertitude du gagne-pain reposant uniquement sur la mise en œuvre de la capacité de travail personnel. On avait imputé à la politique du libre-échange, au *laissez faire, laissez passer*, les mécomptes qui fournissaient un aliment à l'agitation régnant dans les cercles ouvriers. D'autre part, on avait fait espérer une amélioration de la situation, grâce à la protection douanière du travail national ; par suite, on était d'autant plus obligé d'aviser à la réalisation de ces promesses que le renchérissement des denrées alimentaires, provoqué précisément par l'élévation des tarifs douaniers protectionnistes, menaçait d'exciter l'animosité des masses contre les industriels. » C'est donc tout autant qu'un sentiment réel de sollicitude à l'égard de la classe ouvrière, une considération de défense sociale qui fut l'idée maîtresse de la réforme.

C'est là un point qui mériterait d'être livré aux méditations des adversaires timorés de notre projet de loi sur

(1) HONIGMANN, *Arbeiterversicherung in Deutschland (Handwörterbuch der Staatswissenschaften)*, p. 626, 1<sup>re</sup> colonne, *in principio*.

(2) Attentats contre la personne de l'empereur Guillaume I<sup>er</sup>, notamment.

les retraites ouvrières, qui croient y voir — comme d'ailleurs dans toute *loi ouvrière* — un ferment de désagrégation de notre société actuelle. Les agitateurs ouvriers ne s'y trompent pas, du reste, et c'est parce qu'ils sentent bien que l'introduction chez nous des bienfaits de l'assurance ouvrière serait une mesure d'apaisement et de réconciliation susceptible de porter le coup mortel à leur néfaste industrie, qu'« assimilant la philanthropie bourgeoise à la charité chrétienne, et accusant les interprètes les plus autorisés de la société capitaliste d'exalter ce projet (de retraites ouvrières), parce qu'ils pensent que s'il était voté, cela captiverait l'ouvrier pour qu'il ne trouble plus l'ordre et la tranquillité publique, » ces agitateurs « invitent les travailleurs à repousser *tous les projets de retraites nationales*, les uns étant aussi utopiques que les autres, et les engagent, par contre, à redoubler d'énergie pour obtenir l'augmentation du salaire et la diminution de la durée du travail, moyen beaucoup plus sûr de garantir l'existence des travailleurs » (1). Ces paroles suffiraient à montrer la justesse des considérations précitées sous l'empire desquelles le Conseil d'Économie politique nouvellement institué, puis le *Reichstag*, à la date du 8 mars 1881, furent successivement saisis d'un projet de loi dont les grandes lignes étaient empruntées à une étude publiée quelque temps auparavant par le *Kommerzienrath* Baare de Bochum, centre d'une puissante industrie minière. Aux termes de ce projet, tous les industriels, fabricants, propriétaires de mines, etc., devaient être tenus d'assurer leurs ouvriers et employés techniques contre les accidents du travail ; l'assurance devait se faire par les soins d'un établissement impérial d'assurances, aux frais des employeurs, mais avec la participation des assurés à sa gestion, et le concours pécuniaire de l'Empire ; à titre facultatif, le projet admettait une assurance cor-

(1) FÉDÉRATION DES BOURSES DE TRAVAIL DE FRANCE. Journal *Le Temps*, 19 août 1901.

porative, mais il excluait absolument l'assurance privée. Le *Reichstag* donna son adhésion au *Versicherungszwang* (assurance obligatoire), mais refusa la collaboration pécuniaire de l'Empire, et voulut remplacer l'établissement impérial d'assurances par des établissements régionaux. Le gouvernement refusa son assentiment à ces amendements ; puis, retirant le projet pour quelque temps, il se mit à recueillir des documents statistiques sur les accidents, afin de fournir à la législation une base plus solide. Cela fait, il se présenta devant le peuple allemand avec un retentissant programme de politique sociale, renfermé dans le célèbre message impérial par lequel fut ouvert le *Reichstag*, le 17 novembre 1881, et dont l'importance considérable en la matière qui nous occupe, justifie la traduction littérale de ses passages essentiels.

« Déjà, au mois de février de la présente année, disait Guillaume I<sup>er</sup>, Nous avons exprimé Notre conviction que la guérison des plaies sociales ne doit pas être cherchée uniquement dans la voie de la répression des excès démocrates-socialistes, mais également dans la poursuite pratique de l'amélioration du sort des travailleurs. Nous considérons donc comme Notre Impérial devoir de recommander à nouveau au *Reichstag* de prendre cette tâche à cœur, et ce serait avec une toute particulière satisfaction que Nous contemplerions tous les succès dont Dieu a manifestement béni Notre règne, s'il Nous était accordé d'emporter un jour cette conscience d'avoir laissé la Patrie en possession de nouvelles et durables garanties de paix intérieure, et les nécessiteux assurés d'une assistance plus forte et plus efficace, à laquelle ils ont droit. L'adhésion de tous les gouvernements confédérés est acquise à Nos efforts dans ce sens, et Nous avons confiance dans le concours du *Reichstag*, sans distinction de partis. Dans cet esprit, continue le message, il va être procédé au remaniement du projet de loi sur l'assurance des ouvriers contre les accidents industriels, présenté

dans la dernière session, en tenant compte des débats qui ont eu lieu devant le *Reichstag*, en vue d'en provoquer une nouvelle délibération. A titre complémentaire, il lui sera adjoint une proposition tendant à l'uniformisation des caisses industrielles de maladie. En outre, ceux que l'âge ou l'invalidité a rendus impropres au travail *sont fondés à réclamer à l'encontre de la société* une mesure d'assistance publique supérieure à celle qui avait pu leur être accordée jusqu'à présent. Rechercher les voies et moyens propres à pourvoir à ce dernier *desideratum* est une tâche difficile sans doute, mais aussi l'une des plus hautes qui incombe à toute société constituée par un peuple vivant sur les bases de la morale évangélique. L'appel aux forces vives d'un tel peuple, coordonnées dans la forme de groupements corporatifs, sous la surveillance et avec le concours des pouvoirs publics, rendra possible, Nous l'espérons du moins, l'accomplissement d'une mission sociale que l'État ne serait pas en mesure d'assumer par ses seuls moyens, et qui nécessitera, pour atteindre le but, la mise en œuvre de ressources considérables » (1).

## DEUXIÈME SECTION

### L'assurance ouvrière en Allemagne depuis 1881.

Bien que ne préconisant pas une absolue nouveauté, puisque, nous l'avons vu, il existait dans le droit allemand antérieur des germes et des éléments épars de l'assurance ouvrière, le message impérial précité n'en marque pas moins pour cette législation une date mémorable et le point de départ d'une ère nouvelle de systématisation et de généralisation jusqu'à plein développement de ces premiers embryons. La législation impériale alle-

(1) Cité par M. le Dr VON WÆDTKE, *Invalidenversicherungsgesetz*, pages XVIII-XX.

mande des assurances ouvrières, issue du programme de 1881, n'existe plus, à l'heure actuelle, dans sa forme primitive, elle a subi quelques retouches de détail : mais le gros œuvre subsiste dans ses éléments essentiels, qu'il nous faut étudier tout d'abord, pour passer ensuite à l'examen des retouches destinées à en améliorer encore les résultats bienfaisants, que nous passerons rapidement en revue, en dernier lieu.

ARTICLE 1<sup>er</sup>. — *La période de premier établissement.*

I. — En exécution du programme esquissé par le message impérial, — l'assistance des invalides et des vieillards étant mentionnée par ce document comme un but plus éloigné de la politique nouvelle — le gouvernement déposa, à la date du 8 mai 1882, un nouveau projet d'organisation de l'assurance-accidents, lequel proposait de substituer, au système précédemment admis de l'établissement impérial ou des établissements régionaux d'assurance, une organisation basée sur la coordination corporative des entrepreneurs : c'est-à-dire tout d'abord que toutes les branches de l'industrie devaient être classées en diverses catégories d'après les risques professionnels que leur exercice fait courir au personnel ouvrier ; en second lieu, dans chacune de ces catégories ainsi déterminées, les exploitations faisant partie de la même branche industrielle devaient former une association. A ce projet de loi se rattachait un autre projet tendant à l'institution d'un système d'assurance contre la maladie. On avait en effet repris, dans le projet primitif du 8 mars 1881, une mesure qui paraissait devoir donner de bons résultats et qui consistait à charger les caisses de maladie du paiement des indemnités aux victimes d'accidents sans gravité n'entraînant qu'une courte et passagère incapacité de travail. Mais alors, il devenait nécessaire de prendre des dispositions pour que tous les ouvriers astreints à l'assurance contre les accidents fussent égale-

ment assurés contre la maladie, considération en faveur de laquelle militait en outre le désir d'améliorer la situation économique des ouvriers que grève lourdement toute maladie de quelque durée, et d'alléger également les charges de l'assistance publique. Mais comme, jusqu'à présent, le régime de l'assurance purement volontaire s'était manifesté comme notoirement insuffisant, et que, d'autre part, le régime du *Versicherungszwang* exclusivement local faisait courir à l'assuré, lors de chaque changement de localité ou de profession, le risque de perdre ses droits acquis, on était logiquement amené à instituer une assurance obligatoire, générale, uniforme et légale. Pour réaliser cette conception, on créait un système original d'organismes obligatoires rattachés aux institutions préexistantes, organismes destinés, soit à vivre côte à côte, soit à se compléter l'un l'autre subsidiairement et avec lesquels, au surplus, les caisses libres de secours contre la maladie étaient autorisées à entrer en concurrence.

Les gouvernements proposent, les Parlements disposent.... C'est cette seconde partie, envisagée en quelque sorte comme surrogatoire et complémentaire par ses rédacteurs, c'est, dis-je, cette seconde partie du projet du 8 mai 1882, relative à l'assurance-maladie, qui fut seule votée, en mai 1883, promulguée le 15 juin de la même année (1), mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1885 et retouchée depuis lors sur quelques points de détail par un texte du 10 avril 1892. Par contre, les dispositions présentées comme principales, celles qui concernent l'assurance-accidents, restèrent en souffrance, malgré la pression énergique exercée sur le *Reichstag* par un nouveau message impérial, du 14 avril 1883, dans lequel le vieil empereur, faisant appel au patriotisme et au loyalisme dynastique de son fidèle Parlement et mettant en avant son grand âge, le suppliait de ne pas le laisser mourir

(1) Krankenversicherungsgesetz.

sans emporter dans la tombe la joie de l'achèvement de cette première partie de son œuvre (1). Le *Reichstag* resta sourd à ces accents et il fallut élaborer un troisième projet qui, présenté le 6 mars 1884, écartait le concours pécuniaire de l'Empire, — qui avait soulevé de toutes parts une opposition irréductible — et prévoyait en outre la création des associations corporatives ou *Berufsgenossenschaften* uniquement par nature d'industrie, en leur laissant d'ailleurs liberté pleine et entière de limiter leur domaine économique à une région déterminée ou de l'étendre à tout le territoire de l'Empire allemand. On créait également un nouvel organisme impérial, le *Reichs-Versicherungsamt*, Office impérial des assurances, chargé d'exercer une surveillance administrative et judiciaire sur ces *Berufsgenossenschaften*. Ce projet fut enfin voté par le *Reichstag* et devint la loi du 6 juillet 1884 (2), mise en vigueur l'année suivante, sous le titre de *Loi d'assurance contre les accidents*, et applicable seulement, en principe, aux ouvriers de l'industrie *stricto sensu*.

Ces deux lois fondamentales furent complétées, dans le même ordre d'idées, par un certain nombre d'autres textes législatifs. C'est ainsi qu'avant même le vote de la loi sur l'assurance-accidents, on avait senti la nécessité de modifier la loi du 7 avril 1876, sur les caisses libres de secours, afin, tout à la fois, de mettre ses dispositions d'accord avec la loi du 15 avril 1883, relative à l'assurance-maladie, et de corriger quelques défauts intrinsèques de son fonctionnement. Cette *Novelle* est du 1<sup>er</sup> juin 1884. Une loi du 28 mai 1885 (3) vint englober, sous le titre de *Loi d'extension de l'assurance-accidents et maladie*, une série d'exploitations de l'Empire et des États, telles que les chemins de fer, les postes, télégraphes et téléphones, les services économiques et fabrica-

(1) Voir ce message dans Dr VON WÆDTKE, *op. cit.*, pages XX et XXI.

(2) Unfallversicherungsgesetz.

(3) Ausdehnungsgesetz der U.-und K.-Versicherung.

tions de la Guerre et de la Marine, pour lesquelles, d'ailleurs, l'Empire et les États se trouvent substitués à la *Berufsgenossenschaft*, impossible à établir en l'espèce. La loi du 5 mai 1886 pourvoit à l'assurance contre la maladie et les accidents dans les exploitations agricoles et forestières (1) : l'assurance-maladie y reste du domaine exclusif des législations particulières des États confédérés et de *statut local*; quant à l'assurance-accidents, elle y reçoit une organisation simplifiée, à base territoriale, sans subdivisions professionnelles. Le 11 juillet 1887, fut promulguée une loi (2), qui s'occupait, pour la première fois, d'une catégorie d'ouvriers laissés jusqu'alors en oubli. Ce sont ceux, dit la loi, occupés dans les *Bauten*, terme que M. Bellom traduit, assez inexactement, à mon avis, par *travaux de construction*. En effet, comme nous le verrons plus loin en étudiant sommairement les grandes lignes de l'assurance-accidents, les ouvriers du bâtiment sont, en général, visés par la loi du 6 juillet 1884, et le texte de 1887 n'a traité qu'aux travaux d'art et de construction exécutés en *régie*, c'est-à-dire que le propriétaire, Empire, État, province, commune ou simple particulier, fait effectuer à son propre compte par des ouvriers embauchés directement, sans l'intermédiaire d'un entrepreneur. Et de plus, ce texte embrasse la *Tiefbau* (mot à mot : travaux en profondeur), c'est-à-dire : d'une part, les travaux hydrauliques; puis les travaux de fondation, soubassement, forage et terrassement, etc., exécutés en terre ferme. La traduction la plus approchante me semble être celle de *Travaux du Génie civil*, que les ingénieurs français opposent, en langage technique, au Génie militaire et aux constructions navales; cette traduction me semble justifiée par cette considération, que le Ministère des Travaux publics,

(1) Gesetz betreffend die U.-und K.-Versicherung der in land-und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen.

(2) Gesetz betreffend die bei den Bauten (Tiefbau, Erd-und Wasserbauten) beschäftigten Personen.

ministère du Génie civil, bien plutôt que des travaux de construction, s'appelle en allemand : *Ministerium der Bauten*. Enfin, deux jours après, le 13 juillet 1887, parut une loi (1) relative aux accidents en mer, qui établissait des règles spéciales, nécessitées par la situation toute particulière de la navigation et de l'armement des navires.

La première partie du programme du 17 novembre 1881 se trouvait donc accomplie. Une *Novelle* du 10 avril 1892 vint sans doute grouper en un seul texte législatif toutes les dispositions relatives à l'assurance-maladie, faire disparaître quelques doutes et quelques inconvénients manifestés par leur fonctionnement pratique, étendre un peu la clientèle et les prestations de cette assurance. Mais c'est là une mesure de pur détail; une mise au point plutôt qu'une modification des règles antérieures, dont les principes fondamentaux restent debout; et l'on est en droit, tout en étudiant, pour plus de simplicité, et par élimination de subtilités de faible intérêt rétrospectif, les grands traits de l'assurance-maladie sous sa forme de 1892, de s'attacher à la date de l'achèvement du gros-œuvre de l'édifice législatif plutôt qu'à celle des travaux de simple aménagement, pour dire qu'avec la loi du 13 juillet 1887, la première partie du programme impérial du 17 novembre 1881 était accomplie par la création d'un système complet d'assurance ouvrière contre la maladie d'une part, contre les accidents d'autre part, dont nous allons étudier brièvement les éléments essentiels.

II. — a) Aux termes de la *Novelle* du 10 avril 1892, qui est venue codifier, en les complétant sur quelques points de détail, les dispositions de 1883-87, relatives à l'assurance contre la maladie, cette assurance est en principe obligatoire, et s'étend, sans distinction de sexe ou de nationalité, à tous les individus occupés contre

(1) See-Unfallversicherungsgesetz.

rémunération, autrement qu'à titre purement occasionnel et passager (1), soit comme *ouvriers*, quelque élevé que puisse être leur salaire, soit comme *employés*, mais alors sous cette réserve que leur revenu de travail ne dépasse pas 6 marks  $\frac{2}{3}$  par jour, ou 2.000 marks soit 2.500 francs par an, dans les exploitations suivantes : 1° Fabriques, mines, entreprises de transports et de constructions....., ateliers et autres exploitations industrielles à siège fixe et permanent; 2° postes, télégraphes et téléphones, services économiques et fabrications de la Guerre et de la Marine; 3° industrie domestique; 4° offices ministériels, commerce, à l'exception des commis et apprentis des pharmacies, et sous cette condition que les commis et apprentis des magasins aient renoncé, dans le contrat de louage de services, à se prévaloir de l'article 63 précité du Code de commerce qui oblige le patron à leur continuer, en cas de maladie, leurs appointements durant six semaines. Cette première catégorie de personnes astreintes à l'assurance obligatoire est déterminée par la loi elle-même; le *statut local*, c'est-à-dire l'équivalent de nos arrêtés municipaux ou préfectoraux suivant le cas, est compétent pour étendre l'assurance obligatoire : 5° aux ouvriers de l'agriculture et des forêts; 6° aux artisans indépendants établis à leur propre compte; 7° au personnel des services municipaux : pompiers, agents de police, personnel du service des eaux et du gaz d'éclairage; 8° aux membres de la famille des entrepreneurs, occupés par ceux-ci à titre non salarié; 9° à tous les commis du commerce sans distinction ni réserve; 10° enfin, aux ouvriers ou employés occupés, dans une exploitation, à titre purement provisoire, passager ou occasionnel. Tous ces individus doivent acquitter une cotisation variant, suivant les organes d'assurance, de 1 à 4,5 pour cent, soit — mais

(1) Pour servir de fondement à l'assurance obligatoire, l'occupation en question doit, par la nature de son objet ou les termes du contrat de travail, n'être pas limitée à une durée inférieure à une semaine.

rarement — du salaire effectif, soit d'un salaire idéal représentant, ou la moyenne des salaires des diverses catégories de membres de la caisse, ou simplement le salaire ordinaire des journaliers de la localité, suivant une distinction indiquée plus haut, en étudiant la classification des affiliés à l'assurance-invalidité. L'ouvrier ou l'employé assuré ne paie de ses deniers que les deux tiers de cette cotisation ; le patron chargé, sous sa responsabilité, du paiement de cette somme, supporte les frais du tiers restant. Il n'en est plus de même, évidemment, en matière d'assurance volontaire, ouverte tout d'abord aux individus qu'un statut local pourrait assujettir à l'assurance obligatoire, puis aux domestiques, que d'ailleurs de nombreuses législations nationales particulières déclarent *versicherungspflichtig* (1). Cette assurance volontaire, dont les frais sont supportés intégralement par l'assuré, ne peut avoir lieu qu'au-dessous de 45 ans, et après examen médical constatant que le postulant n'est, lors de sa demande d'admission, atteint d'aucune maladie. Les statuts des organes d'assurance peuvent également — sous toutes conditions qu'ils jugent à propos d'imposer — ouvrir l'assurance volontaire à d'autres individus, pourvu que leur revenu global ne dépasse pas 2.000 marks par an. Enfin, ajoutons que les individus naguère soumis à l'assurance obligatoire par leur occupation qui vient à cesser, ou ceux qui, avant 45 ans, ont contracté une assurance volontaire, sont admis à la continuer en payant de leurs deniers la totalité des cotisations fixées par les statuts.

Pour pourvoir au service de l'assurance contre la maladie, la loi a créé ou maintenu divers types d'organes ; diversité imposée par les circonstances et la multiplicité des besoins à satisfaire. Ces organes peuvent, d'ailleurs, sans distinction de type, se fédérer en unions

(1) Tel est le cas dans les royaumes de Bavière et de Wurtemberg, le grand-duché de Bade, le duché de Brunswick, la ville libre de Hambourg.

régionales centralisant quelques services gérés en commun. Cela posé, la répartition est la suivante : Tous les individus astreints à l'assurance, qui ne justifient pas de leur affiliation aux *Knappschaftskassen*, *Innungskassen*, caisses libres de secours légales ou enregistrées, que la législation nouvelle a laissées sur pied et autorisées à entrer en concurrence avec les organes normaux, doivent en principe faire partie d'une *Orts-Krankenkasse*, caisse locale de malades, fonctionnant sur le territoire d'une ou plusieurs communes voisines et groupant les ouvriers d'une ou plusieurs professions. A côté de ces caisses-types et de droit commun la loi admet des *Fabrik-Betriebs* ou *Baukranken-kassen*, caisses de malades de fabriques, d'exploitations ou d'entreprises de travaux publics; ce sont des caisses privées dont la création est, ou bien une facilité accordée aux entrepreneurs occupant plus de 50 salariés et qui paraissent solvables, soit au contraire une obligation qui leur est imposée par l'autorité administrative en raison, ou des complications qu'apporterait dans la gestion des *Orts-Krankenkassen* l'affiliation des ouvriers des entreprises de travaux publics sujets à des déplacements incessants de siège et de personnel, ou de dangers particuliers que présente pour la santé des ouvriers telle fabrique ou telle exploitation et dont serait trop lourdement grevé le budget des caisses ordinaires. Toutes ces caisses, investies de la personnalité morale; qui sont administrées en commun par les ouvriers, membres de la caisse, et par des patrons délégués, auxquels un tiers des places est réservé dans les rouages administratifs; et soumises au contrôle de l'autorité publique, sont conçues, comme il est facile de le voir, d'après le principe corporatif: le législateur a pensé en effet que la similitude relative des risques de maladie courus par les membres d'une même profession ou d'un même établissement, créait entre tous les assurés d'une même caisse une situation équivalente et que, de plus, les relations fréquentes et intimes existant entre eux per-

mettait un excellent contrôle préventif des tentatives de simulation. C'est donc à titre essentiellement subsidiaire que la loi établit un autre type d'institutions d'assurance-maladie, la *Gemeinde-Krankenversicherung*, assurance communale, à base exclusivement territoriale, embrassant tous les individus d'une commune ou d'un groupe de communes qui, pour une raison quelconque, ne font pas partie des caisses précitées (domestiques, ouvriers agricoles, commis du commerce....) Il n'y a plus ici de caisses autonomes douées de personnalité; l'assurance-maladie n'est plus qu'un service municipal doté, il est vrai, de ressources spéciales, d'une comptabilité propre, distincte de la caisse municipale proprement dite, mais administré par des fonctionnaires communaux, sans participation des assurés et de leurs employeurs.

b) Tout individu qui tombe malade pendant qu'il est membre de la caisse ou dans les trois semaines qui suivent sa sortie, pourvu qu'il ait précédemment payé les cotisations pendant trois semaines consécutives et qu'il réside en territoire allemand — avec cette réserve toutefois que s'il habite hors du ressort de la caisse, il recevra, à forfait, une simple indemnité pécuniaire — a droit, de la part de l'assurance-maladie, à des secours qui varient suivant les caisses et sont d'ailleurs soumis à certaines limites maxima et minima.

Les plus mal partagés sont les clients de la *Gemeinde-Versicherung*. Elle pourvoit à l'assistance des malades pendant treize semaines au plus, en leur fournissant tout d'abord, depuis le premier jour de la maladie, le traitement médical gratuit, les médicaments et remèdes divers, tels que lunettes, bandages, etc., puis, pour le cas d'incapacité de travail entendue ici, à la différence de l'assurance-invalidité, dans le sens d'impossibilité d'exercer la profession habituelle, un salaire de maladie égal à la moitié du salaire quotidien des journaliers ordinaires de la localité et payable pour chaque jour ouvrable depuis le troisième à partir de la déclaration de la maladie.

Ce salaire de maladie, mais non point le droit au traitement et aux remèdes, peut être refusé aux assurés qui se sont rendus malades volontairement ou encore le sont devenus par suite d'ivrognerie, débauches sexuelles ou participation illicite à des rixes ou bagarres. Ces prestations peuvent d'ailleurs être remplacées par le placement du malade, aux frais de la caisse, dans un hôpital, à la condition que si l'assuré a une famille à sa charge, celle-ci reçoive, à titre de secours de subsistance, la moitié du salaire de maladie. La *Gemeinde-Versicherung* peut, au surplus, si son budget le lui permet, et après avoir effectué les versements à un fonds de réserve imposé par la loi, faire commencer l'allocation du salaire de maladie dès le premier jour, l'allouer même les dimanches et jours fériés; elle peut aussi, moyennant le paiement d'une cotisation spéciale, fournir aux membres malades de la famille de ses assurés le traitement médical, les médicaments et remèdes. Les caisses libres de secours sont astreintes au même minimum de prestations que la *Gemeinde-Krankenversicherung*; mais elles peuvent en étendre la portée au-delà même des limites que se sont vu imposer les autres caisses, du type corporatif, dont nous allons maintenant nous occuper.

A titre obligatoire, ces caisses doivent fournir au malade, depuis le début de son affection jusqu'à sa guérison si celle-ci a lieu dans un délai de treize semaines, pouvant d'ailleurs, si la caisse est prospère, être porté jusqu'à un an, tout d'abord le traitement médical gratuit, les médicaments et remèdes nécessaires; puis, en cas d'incapacité de travail, et sous les mêmes réserves que ci-dessus, depuis le troisième ou même le premier jour, pour tous les jours ouvrables et voire pour tous les jours même fériés, un salaire de maladie d'au moins la moitié, mais susceptible de s'élever aux trois quarts, non plus du salaire des simples journaliers, mais du salaire habituel effectif du malade. Ces prestations peuvent, ici encore, être remplacées par l'hospitalisation, auquel cas

le salaire de maladie est réduit, soit à la moitié et alloué à la famille de l'assuré, s'il en a une à sa charge, soit au quart et donné au malade lui-même s'il n'a à subvenir, par son travail, qu'à ses besoins personnels. A titre obligatoire toujours, les femmes assurées qui viennent à accoucher reçoivent une allocation de couches pour une durée de quatre semaines, à partir de leur délivrance, qui peut être étendue à six semaines si le médecin s'oppose à la reprise du travail avant ce terme; l'allocation de six semaines peut même avoir lieu d'une manière générale et sans distinction si la situation budgétaire le permet. Enfin, en cas de mort d'un membre de la caisse, celle-ci fournit à la famille une allocation funéraire s'élevant à 20 et même 40 fois le taux du salaire quotidien effectif du défunt. A titre purement facultatif, les caisses sont autorisées par la loi, en premier lieu à fournir, pour les membres de la famille des assurés, contre paiement d'une cotisation spéciale, ou même sans exiger cette condition, la gratuité du traitement médical et pharmaceutique, puis les secours de couches aux femmes légitimes des assurés, enfin des allocations funéraires s'élevant, en cas de décès du conjoint aux deux tiers, et d'un enfant légitime à la moitié de l'indemnité correspondante attribuée à la famille en cas de décès de l'assuré lui-même. A titre facultatif encore, les caisses peuvent accorder, pour une durée n'excédant pas un an, des secours de convalescence ou placer les convalescents dans des établissements spéciaux. Les *Knappschaften* et les caisses libres peuvent d'ailleurs faire davantage encore.

III. — Jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1900, l'assurance obligatoire contre les accidents du travail s'étendait, sans distinction de sexe ou de nationalité, sur tous les *ouvriers*, quel que fût leur salaire, et sur tous les *employés techniques* d'un traitement annuel inférieur à 2.000 marks occupés: — 1<sup>o</sup> dans les mines, minières, carrières, salines, chantiers, fabriques et ateliers de dix ouvriers au moins,

et dans toutes exploitations pourvues de chaudières à vapeur ou de moteurs employant les forces élémentaires, eau, vent, air chaud, pétrole, gaz, électricité (1); 2° dans les travaux de construction, maçonnerie, charpente, couverture, taille de pierres, puisaterie.... (2), ainsi que d'autres travaux connexes à l'industrie du bâtiment et exécutés dans les édifices mêmes, sur place, savoir: peinture-vitrerie, décoration, modelage, ferblanterie, menuiserie, forge, ferronnerie, serrurerie et ramonage (3); 3° dans les postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer, services et fabrications de la Guerre et de la Marine, dans l'industrie des transports, chargement, déchargement, voiturage et magasinage en caves et greniers (4); 4° dans les exploitations agricoles et forestières (5); 5° dans les *Tiefbauten* terrestres et hydrauliques ainsi que les travaux en régie (6); 6° enfin sur les bâtiments affectés à la navigation maritime, sauf en principe les bateaux de pêche maritime et les navires à voiles ou à l'aviron jaugeant moins de 50 mètres cubes, et dans les travaux connexes au commerce maritime (7). A côté de l'assurance obligatoire, l'assurance volontaire est ouverte par la loi aux entrepreneurs d'exploitations comprises dans les trois dernières catégories, soit au profit des personnes occupées par eux à un titre autre que celui d'ouvrier ou d'employé technique, soit même à leur propre bénéfice, pourvu que le revenu annuel de travail de l'assuré facultatif ne dépasse pas 2.000 marks. Telles sont les règles posées par la législation impériale elle-même, qui peuvent se voir modifiées, soit par les statuts des organes d'assurance-accidents, soit par la loi d'un Etat confé-

(1) Loi du 6 juillet 1884.

(2) *Ibidem.*

(3) Déclarations du Conseil fédéral, rendues par application de la loi du 6 juillet 1884, en date des 22 juin 1885 et 27 avril 1886.

(4) Loi d'extension du 28 avril 1885.

(5) Loi du 5 mai 1886.

(6) Loi du 11 juillet 1887.

(7) Loi du 13 juillet 1887.

déré. C'est ainsi que l'assurance obligatoire peut être étendue par les statuts, dans toutes les exploitations précitées, aux employés gagnant même plus de 2.000 marks par an, employés techniques ou autres, aux artisans, petits patrons de l'industrie du bâtiment n'employant qu'accidentellement un ou plusieurs salariés (1), enfin aux entrepreneurs d'exploitations agricoles et forestières ainsi qu'aux membres de leur famille travaillant pour eux à titre non salarié, pourvu que le revenu annuel de travail de ces entrepreneurs ne dépasse pas 2.000 marks, condition qui peut être levée par une législation particulière d'un État confédéré, admise à prononcer purement et simplement l'assujettissement de l'assurance obligatoire des entrepreneurs agricoles et forestiers. En dehors de l'assurance obligatoire, les statuts peuvent admettre à l'assurance volontaire tous les entrepreneurs sans distinction, quelque élevé que soit leur profit annuel, et toutes autres personnes non spécifiées par la loi.

Tout accident survenu à l'une des personnes dénommées ci-dessus donne lieu, s'il se produit par le fait ou à l'occasion du travail technique qui sert de base à l'assurance, à des secours ainsi réglés : En cas de simple lésion non mortelle, à partir de la treizième semaine, et pour toute la durée de l'atteinte à la santé de l'assuré, gratuité des frais de médecin et de pharmacien ; plus une allocation pécuniaire qui, suivant le degré de l'incapacité de travail appréciée, non plus comme en matière de maladie, par rapport à la profession du blessé, mais dans l'ensemble du domaine économique, en recherchant quels travaux l'assuré est encore apte à accomplir (2), allocation qui, dis-je, peut s'élever jusqu'aux deux tiers du salaire habituel du blessé. Pour la frac-

(1) Dans la pratique, on entend par là les petits patrons, qui, dans la partie de leur fabrication pouvant donner lieu à l'assurance, n'emploient point par an plus de 250 journées de main-d'œuvre étrangère.

(2) Il est dérogé à cette règle, en matière agricole et forestière, par égard pour l'attachement des paysans à la glèbe natale.

tion de ce salaire qui dépasse 1.200 marks par an, ces sommes n'entrent plus en considération que pour le tiers de leur valeur réelle; à l'inverse, en ce qui concerne les adolescents, l'indemnité se base sur le salaire moyen des journaliers ordinaires de la localité, si cette somme est supérieure au salaire effectif de ces jeunes gens. Pour les treize premières semaines — à moins que l'assurance-accidents n'use de la faculté légale de prendre à sa charge le traitement du blessé, — c'est l'assurance-maladie qui pourvoit en principe à l'assistance du blessé; s'il ne fait partie d'aucune caisse de maladie, c'est le patron, et la commune, dans le domaine de l'assurance agricole, qui est tenu de fournir au blessé les prestations minimales de la *Gemeinde-Krankenversicherung*. D'ailleurs, dès la 5<sup>e</sup> semaine, au moyen d'une subvention du patron, le salaire de maladie est porté aux deux tiers du salaire d'activité de l'assuré. En cas de mort accidentelle, la famille du défunt a droit à une indemnité funéraire égale à 20 fois le montant du salaire journalier de ce dernier, sans pouvoir être inférieure à 30 marks; elle reçoit, en outre, une rente qui s'élève, pour la veuve, à 20 pour 100, pour les orphelins de père et de mère à 20 pour 100, pour les orphelins de père seulement, à 15 pour 100 du salaire annuel de l'assuré. En aucun cas le total des rentes allouées ne peut dépasser 60 pour 100 de cette quotité. Les ascendants dont le défunt était l'*unique soutien* ne viennent qu'après la veuve et les enfants légitimes, dont la part ne peut être réduite à leur profit : le maximum de leur allocation est de 20 pour cent du salaire du défunt. Ajoutons que, de même que dans notre loi française du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, la provocation volontaire de l'accident par la victime fait tomber ses droits et ceux de ses ayants cause aux prestations précitées; comme chez nous encore, la simple négligence ou même la faute lourde de la victime est sans influence sur le fait de l'indemnité à servir; mais, à la

différence de notre texte qui autorise dans ce cas une restriction dans le *quantum* de cette indemnité, cette considération n'entre pas en ligne de compte, en Allemagne, dans la fixation du chiffre de la rente : on a voulu, par cette disposition à première vue inéquitable et propre à encourager la négligence des ouvriers, éviter des procès toujours irritants, souvent délicats et longs, et susceptibles d'entraîner des frais supérieurs peut-être aux sommes en litige.

L'assurance-accidents étant une transformation forfaitaire de la responsabilité patronale, organisée naguère par la loi du 7 juin 1871, les frais qu'elle engendre sont supportés par les entrepreneurs seuls, d'après des tarifs basés, en matière agricole, sur la contenance des terres exploitées, et dans l'industrie, sur les dangers offerts par l'exploitation. Tandis que les deux autres branches de l'assurance ouvrière se procurent leurs ressources par le système des primes capitalisées, l'assurance-accidents vit sous le régime financier de la *couverture des besoins annuels par voie de répartition* (1), c'est-à-dire qu'à la fin de chaque exercice, on répartit entre les entrepreneurs les sommes nécessaires à couvrir toutes les dépenses de l'année, y compris le versement obligatoire au fonds de réserve. Comme chaque année on alloue de nouvelles rentes qui viennent se superposer aux anciennes, dont une faible partie seulement disparaît par suite de décès ou de guérison, les cotisations des entrepreneurs vont sans cesse croissant. De 0 mark 33 par assuré en 1885, la cotisation moyenne s'élevait dès l'année suivante à 2 marks 89, 6 marks 68 en 1890, 8 marks 99 en 1894, pour redescendre à 8 marks 94 en 1898, après avoir atteint son point culminant, 9 marks 09 en 1895 (2). Pour écarter le système des primes fixes capitalisées, en usage dans les deux autres branches de l'assurance

(1) Prinzip der Deckung des Jahresbedarfs mit Umlageverfahren.

(2) Dr FRIEDRICH ZAHN, *op. cit.*, page 186.

ouvrière, et qui paraît à première vue le plus simple, on a invoqué la difficulté de calculer les primes convenables, de manière à ne pas surcharger inutilement l'industrie allemande d'un fardeau dont ses concurrentes étrangères sont indemnes, et surtout le désir de ne pas laisser improductifs aux mains des organes d'assurance de capitaux d'un emploi plus fructueux dans l'industrie (1). Seuls contribuables, les patrons sont aussi seuls membres actifs des organes d'assurance qui, à part le régime spécial des *Ausführungsbehörden*, autorités d'exécution, chargées de pourvoir au service de l'assurance-accidents des ouvriers de l'Empire, des États, provinces et communes qui ont voulu assumer cette charge, et sauf en matière agricole et forestière où préside le système territorial sans différenciation professionnelle, sont constituées sur des bases exclusivement corporatives. Les *Berufsgenossenschaften*, associations professionnelles, groupent tous les patrons d'une ou plusieurs industries similaires, soit de l'Empire entier, soit d'un ou plusieurs États, d'une ou plusieurs provinces voisines. Les assurés eux-mêmes n'en sont pas membres et ne participent pas à l'administration de leur *Berufsgenossenschaft*: leurs délégués figurent cependant dans le personnel des Offices d'assurances de l'Empire et des États, sous la surveillance desquels s'exécute la gestion de ces associations professionnelles; de plus, et c'est là un point important, ils prennent part, en nombre égal à celui des patrons, au règlement des contestations que soulève la mise en œuvre de l'assurance-accidents devant les tribunaux arbitraux des *Berufsgenossenschaften*, et devant les Offices d'assurances jugeant au degré supérieur.

IV. — Restait à pourvoir au sort des invalides et des vieillards. Après de longues études des préliminaires, le Ministère impérial de l'Intérieur établit les grandes lignes

(1) D<sup>r</sup> LUDWIG LASS, *op. cit.*, page 103.

de l'organisation projetée. Cette étude, après avoir reçu l'approbation de l'Empereur Guillaume I<sup>er</sup>, fut livrée à la publicité le 17 novembre 1887, jour anniversaire du célèbre message dont elle était destinée à parachever le programme. Le gouvernement elabora ensuite un projet proprement dit qui, précédé d'un exposé des motifs, et accompagné de pièces justificatives, fut soumis, sous le règne éphémère de Frédéric III, à l'approbation du Conseil fédéral. Le texte arrêté par cette assemblée fut de nouveau livré à l'appréciation du public, et à la suite de cette consultation officieuse de l'opinion, révisé sur un grand nombre de points; puis, sur la déclaration de l'empereur Guillaume II, tant à l'ouverture du *Reichstag*, le 25 juin 1888, que dans son discours du trône, le 22 novembre de la même année (1), de s'approprier intégralement les termes du message du 17 novembre 1881 comme un précieux héritage de son glorieux aïeul, soumis au Parlement Impérial, à la fin de 1888. Cette assemblée, après avoir fait subir au projet diverses modifications importantes, et malgré la répugnance presque unanime que soulevait ce « saut dans l'inconnu » (2), adopta enfin le système à la faible majorité de 20 voix, sous l'énergique pression du Chancelier de Fer, qui engageait dans la lutte le poids écrasant de sa personnalité. Cette loi, qui repose sur le pur principe territorial et le concours pécuniaire de l'Empire, préconisé naguère en vain pour l'assurance-accidents, fut promulguée sous le titre de *Loi d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse* (3), le 22 juin 1889, et mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1891. Les développements consacrés précédemment, et d'une manière toute spéciale, à l'assurance des invalides, me dispensent d'y insister ici. Mais il est intéressant de constater, avec M. le Dr Lass (4), que la loi de 1889,

(1) Voir E. VON WÖDTEKE, *op. cit.*, pages XXII-XXV.

(2) Sprung ins Dunkle.

(3) Alters-und Invaliditätsversicherung.

(4) Dr LUDWIG LASS, *op. cit.*, page 115.

qui ferme le cycle ouvert par le programme de 1881, se trouve le déborder sur un point. L'Empereur Guillaume I<sup>er</sup>, en effet, se bornait à recommander à la sollicitude du *Reichstag* « ceux que l'âge ou les infirmités ont rendus *impropres au travail*. » Or, la rente de vieillesse, du fait qu'elle est allouée en dehors de toute incapacité de travail, et à-titre de mesure préventive de l'invalidité proprement dite, dépasse ainsi les vues de l'Empereur Guillaume I<sup>er</sup>, et constitue pour la classe ouvrière une extension avantageuse des principes de politique sociale posés par le message de 1881.

## ARTICLE 2. — *La période des réformes.*

I. — A l'usage, on reconnut bientôt la nécessité de faire subir à cette législation complexe quelques retouches commandées par les inconvénients pratiques qu'en avait démontrés la mise en jeu.

Le législateur allemand ne crut pas devoir s'arrêter à diverses propositions tendant à une réforme radicale et très séduisante en apparence, savoir : l'unification de l'assurance ouvrière allemande par voie de fusion plus ou moins complète de ses trois branches en un tout simpliste. Nous aurons à indiquer brièvement les motifs qui se sont opposés à cette solution. Mais, comme je l'ai dit précédemment, dès le 10 avril 1892, une *Novelle* était venue pourvoir au règlement mieux coordonné des rapports entre l'assurance-maladie, les *Berufsgenossenschaften* et les Établissements d'assurance des invalides et des vieillards. Cette même loi fit aussi disparaître quelques doutes et quelques difficultés auxquelles avait donné lieu le fonctionnement de l'assurance-maladie. C'est ainsi, notamment, qu'elle déclarait assimiler aux employés techniques *stricto sensu*, en ce qui concerne l'assurance obligatoire, les contremaîtres et agents techniques; c'est ainsi encore qu'elle spécifiait que,

dans la limite des treize semaines durant lesquelles l'assurance contre la maladie peut être appelée à intervenir, le salaire de maladie doit être payé, non pas seulement tant que dure la crise morbide proprement dite, mais même après sa guérison, s'il subsiste, néanmoins, une incapacité de travail en la personne de l'assuré. Ce sont là des réformes de pur détail sur lesquelles il est sans intérêt d'insister, et c'est pourquoi, dans un but de clarté et de simplification de cette étude d'une législation par elle-même singulièrement touffue et embrouillée, j'ai préféré, dans l'exposé sommaire précédemment fourni de l'assurance-maladie, présenter *de plano* la situation juridique résultant du texte de 1892, au lieu de m'attacher aux dispositions antérieures, qui n'en diffèrent pas sensiblement.

Deux ans plus tard, en juin 1894, un projet de réforme de l'assurance-accidents fut élaboré, tendant à étendre l'assurance obligatoire au commerce et à la petite industrie, au *métier manuel*; mais on objectait à cette proposition (1) que les petits entrepreneurs visés par cette extension sont, pour la plupart, incapables de fournir les états de salaires et autres documents réglementaires : il en résulterait, pour la *Berufsgenossenschaft*, des échanges de correspondance et un surcroît de travail dont les frais ne seraient pas couverts par les cotisations afférentes aux nouveaux assujettis. Un nouveau projet, présenté au *Reichstag* en novembre 1896, rejeta donc cette velléité d'extension de l'assurance, et se borna à préconiser l'amélioration de la gestion et de la procédure d'indemnisation éventuelle des assurés. Soumis aux discussions approfondies d'une commission spéciale réunie en 1897, ce nouveau projet ne put venir devant le *Reichstag* avant la clôture de la session. Représenté au nouveau *Reichstag* dans la session 1898-99, il n'y fut pas

(1) Maurice BELLOM, *Note sur les projets de réforme des lois allemandes d'assurance contre les accidents* (Bulletin de la Soc. de législation comparée, 1896, pages 313 et suiv.).

discuté; la session 1899-1900 le vit soumettre à nouveau à l'examen d'une commission qui, ainsi que l'assemblée plénière, y introduisit une série d'amendements. Voté par le *Reichstag*, le 26 mai 1900, ce projet amendé fut adopté ensuite par le Conseil fédéral, et devint la loi du 30 juin 1901. Le même jour fut promulguée une loi portant réforme partielle de l'assurance-maladie. Nous passerons en revue rapidement ces deux *Novelles*, mais nous ne reviendrons pas sur l'examen d'un autre texte, déjà étudié, celui du 13 juillet 1899 sur l'assurance des invalides. Dès le mois de février 1897, un projet avait été soumis par le Gouvernement impérial au *Reichstag*, en vue, principalement, d'établir une meilleure répartition de la charge des rentes de vieillesse et d'invalidité. N'ayant pu aboutir à cette session, ce projet fut présenté à nouveau au *Reichstag* élu en 1898, et devint la *Loi d'assurance des Invalides* précédemment étudiée avec quelque détail.

II. — a) La *Novelle* du 30 juin 1900, en ce qui concerne l'assurance-maladie, n'a introduit dans la législation antérieure que des réformes de minime importance : en dehors de quelques dispositions destinées à régler les obligations de quelques intermédiaires en ce qui a trait au paiement des cotisations, elle se borne à autoriser le Conseil fédéral à prononcer l'assurance obligatoire de telle ou telle catégorie d'ouvriers employés à titre purement temporaire, soit sur toute l'étendue du territoire allemand, soit seulement dans une région déterminée. Ce n'est là qu'une satisfaction assez restreinte donnée aux vœux émis en faveur de l'extension de l'assurance obligatoire contre la maladie à tous les individus soumis à l'assurance-invalidité. On demande encore une réforme tendant à l'unification des types de caisses d'assurance-maladie sur le modèle des *Orts-Krankenkassen*, et surtout l'extension des prestations imposées à titre obligatoire à l'assurance-maladie, de manière à englober la

majeure partie de ses prestations facultatives, dont elle n'a fait qu'un usage trop restreint (1).

L'extension à toutes les personnes assujetties à l'assurance des invalides de l'assurance obligatoire contre la maladie présenterait, outre l'intérêt général de secourir contre la maladie un plus grand nombre d'individus, cet autre avantage de décharger l'assurance-invalidité d'une partie des frais qu'elle est obligée de supporter en cas de maladie des membres de sa clientèle non assurés à une *Krankenkasse* ou une *Gemeinde-Versicherung*. Mais cette réforme se heurte, dans les milieux officiels et compétents, à de sérieuses objections. L'extension projetée vise quatre catégories de personnes, admises, sans doute, à l'assurance volontaire par la législation actuelle, mais qui n'en ont fait usage qu'en nombre insignifiant : ce sont, en dehors des travailleurs intermittents, au sujet desquels a statué la loi du 30 juin 1900, les commis des négociants, les domestiques et les ouvriers de l'agriculture et des forêts. C'est contre l'assujettissement de ces deux derniers groupes de personnes que s'élèvent les principales objections. Tout d'abord, au point de vue pratique, on fait remarquer que beaucoup d'ouvriers agricoles et forestiers — et ceci s'applique aussi aux travailleurs passagers en général — sont occupés d'une manière intermittente, à droite et à gauche : ils n'ont pas d'employeur fixe qui puisse être rendu responsable à titre ferme de l'accomplissement des obligations imposées par la loi d'assurance. Même en ce qui concerne les autres ouvriers, à situation moins instable, un très grand nombre d'entre eux ne travaillent dans des conditions identiques que durant de courtes périodes, si bien

(1) Cf. D<sup>r</sup> FRANZ HITZE, *Erhöhung und Ausdehnung der Leistungen der Krankenkassen* (*Arbeiterwohl*, mars-mai 1898). — Regierungsrath D<sup>r</sup> HOFFMANN, *Die Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes* (*Preussisches Verwaltungsblatt*, 21 avril 1900). — Arbeitersekretær GIEBERTS. — *Der dritte Kongress der christlichen Gewerkschaften 3<sup>e</sup> Sitzung* (*Westdeutsche Arbeiter-Zeitung*, 1<sup>er</sup> juin 1901).

qu'il serait très difficile de trouver une base permanente suffisamment exacte pour y asseoir les termes de leur assurance. On invoque encore, à l'encontre du projet d'extension aux ouvriers agricoles, la nécessité de ne point surcharger l'agriculture, déjà assez mal en point, des frais considérables qu'exigerait la généralisation de l'assurance contre la maladie. D'ailleurs, ajoute-t-on, l'ouvrier des champs a bien moins besoin que son camarade de l'industrie des secours de l'assurance-maladie, grâce aux mœurs encore patriarcales de la campagne qui permettent de compter sur l'appui de la famille et des voisins. Serait-il utile, serait-il bon, au point de vue simplement moral, de substituer à ces soins en nature de la famille et des voisins, à cette solidarité bienfaisante, les secours en argent de l'assurance-maladie? Ce sont des raisons du même genre que l'on allègue contre l'introduction dans les cadres de l'assurance contre la maladie, et des commis du commerce — d'ailleurs pourvus par l'article 63 du Code de commerce — et surtout des domestiques. Les maîtres les soignent eux-mêmes, ou bien encore contractent, avec les maisons de santé, des abonnements forfaitaires, en usage dans beaucoup de villes, pour subvenir au traitement de leurs domestiques. Comme raison pratique, on dit encore qu'en dehors des *Gesindeordnungen* précitées (1), l'assurance des domestiques a été prévue par nombre de lois des Etats particuliers (2), en tenant compte de la condition toute spéciale dans laquelle ils se trouvent, et que l'application à cette catégorie d'individus du système organisé par la législation impériale ne pourrait se faire sans des modifications à perte de vue qui, à vrai dire, la bouleverseraient de fond en comble.

On se trouve davantage d'accord pour admettre l'accroissement des prestations à la charge de l'assurance-

(1) V. *supra*, page 113-114.

(2) V. *supra*, page 143 et la note.

maladie, pour élever notamment jusqu'aux deux tiers du salaire l'indemnité journalière de maladie fixée actuellement à 50 pour 100, et qu'un nombre relativement restreint de caisses a cru devoir majorer, conformément à la faculté que reconnaît aux statuts la loi impériale (1); pour imposer l'allocation de ce salaire de maladie, depuis le premier jour au lieu du troisième, et même les jours fériés (2), jusque, s'il y a lieu, à l'expiration, non plus de la treizième, mais de la vingt-sixième semaine (3). Ce dernier point est de beaucoup le plus important. En effet, comme on l'a fait remarquer, la courte durée des secours n'est pas seulement une injuste rigueur à l'encontre de l'assuré, mais, en dernière ana-

(1) En 1897, 1.827 caisses, sans compter les caisses libres sur lesquelles on n'a pas de données précises, soit 8,8 % du total, ont alloué un salaire de maladie supérieur à 50 % du salaire d'activité; sur ces 1.827 caisses, 1.360 allouaient de 50 à 66,6 %, 467 de 66,6 à 75 %.

Quant aux assurés eux mêmes :

|         |                                                     |
|---------|-----------------------------------------------------|
| 483.903 | ont droit à un salaire de maladie de 50 à 66 2/3 %, |
| 449.605 | — — — — — 66 2/3 %,                                 |
| 188.045 | — — — — — 66 2/3 à 75 %.                            |

(Dr LUDWIG ZAHN, *op. cit.*, page 145).

(2) En 1897, 3.968 caisses, soit 18 % du total, allouaient, le salaire de maladie dès le second ou le premier jour. — 2.207 ou 10 % le payaient les dimanches et jours fériés (*Ibidem*).

(3) En 1897, la durée de l'intervention était la suivante :

|                          |                     |                    |
|--------------------------|---------------------|--------------------|
| Jusqu'à 13 semaines..... | 18.299 caisses avec | 4.920.633 membres. |
| De 13 à 26 — .....       | 3.181 —             | 2.119.270 —        |
| De 26 à 39 — .....       | 164 —               | 350.932 —          |
| De 39 à 52 — .....       | 809 —               | 941.159 —          |

Plus de 52 semaines (le maximum

legal d'un an n'existe pas, nous l'avons vu,  
pour les caisses libres et les « Knappschaften »

|      |         |
|------|---------|
| 24 — | 5.125 — |
|------|---------|

TOTAL..... 22.477 caisses avec 8.337.119 membres.

La classification par types de caisses est la suivante (*Knappschaften* exceptées) :

|                                                                                          |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| La <i>Gemeinde-Krankenversicherung</i> alloue en moyenne des secours d'une durée de..... | 13 semaines |
| Les <i>Orts-Krankenkassen</i> .....                                                      | 20 —        |
| Les <i>Betriebs</i> et <i>Fabrikkrankenkassen</i> .....                                  | 24,4 —      |
| Les <i>Bau-Krankenkassen</i> .....                                                       | 13,8 —      |
| Les <i>Innungs-Krankenkassen</i> .....                                                   | 18 —        |
| Les caisses libres de secours enregistrées.....                                          | 34,6 —      |
| Les caisses libres de secours légales.....                                               | 31,3        |

lyse, elle n'est nullement avantageuse pour l'assurance elle-même. Poussé par le besoin, en effet, l'ouvrier cherche de l'ouvrage avant son complet rétablissement, au risque d'une rechute qui exigera de nouvelles prestations, incontestablement plus onéreuses que le surcroît de dépenses qu'eût exigé son assistance pendant quelques semaines de plus. Il faut aussi tenir compte de cette considération qu'en reprenant le travail avant parfaite guérison, à l'expiration de la treizième semaine, l'ouvrier, poussé par la faim, perd ses droits à la rente d'invalidité à laquelle lui eût donné le pouvoir de prétendre son incapacité de travail si elle eût duré vingt-six semaines d'une manière ininterrompue (1). Si l'assurance contre la maladie ne pourvoit pas aux soins de sa clientèle durant 26 semaines, cette disposition de la loi d'assurance des invalides est véritablement illusoire ; on ne peut donc laisser depuis le commencement de la 14<sup>e</sup> semaine jusqu'à l'achèvement de la 26<sup>e</sup> le malade sans assistance. La seule difficulté réside dans le surcroît de dépenses qui en résulterait pour les caisses de maladie. Mais il y a lieu de remarquer que, jusqu'à présent, bien peu d'entre elles ont fait usage du droit que leur confère la loi d'élever jusqu'à 4 1/2 pour 100 du salaire de leurs membres le taux de leurs cotisations, la plupart s'en tiennent à un taux très modéré, pouvant, sans devenir exagéré, supporter une légère majoration, comme le montre le tableau suivant, dressé pour 1897 (caisses de secours et *Knappschaften* exceptées) (2):

| TAUX DES COTISATIONS | CAISSES |           | MEMBRES   |           |
|----------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
|                      | Nombre  | pour cent | Nombre    | pour cent |
| Au-dessous de 1,5 %  | 7.946   | 38,6      | 725.506   | 9,5       |
| De 1,5 à 2 % .....   | 5.119   | 24,5      | 1.851.172 | 24,5      |
| De 2 à 2,5 — .....   | 2.729   | 13        | 1.516.998 | 20        |
| De 2,5 à 3 — .....   | 4.134   | 19,8      | 2.653.718 | 35,3      |
| De 3 à 3,5 — .....   | 385     | 1,8       | 436.050   | 5,9       |
| De 3,5 à 4,5 % ..... | 476     | 2,3       | 363.199   | 4,8       |

(1) V. *supra*, pages 64-65.

(2) V. Dr HOFFMANN, *op. cit.*

On a d'ailleurs proposé de pourvoir à cette aggravation des charges, sans surélever la part contributive des assurés — ce qui serait cependant possible, puisque la presque totalité paie une cotisation au plus égale à 3 pour 100 de son salaire, — en élevant d'un tiers à la moitié de la cotisation le quantum à payer par les patrons et en fusionnant toutes les caisses d'une même circonscription territoriale, sur le type de la *Orts-Krankenkasse*, de manière à diminuer les frais de gestion et à réaliser de ce chef une économie. Mais c'est précisément sur ces deux derniers points que réside la principale difficulté, à raison de l'abus qui a été fait par les ouvriers, dans un but politique, ou encore pour terroriser les assurés eux-mêmes, les médecins, pharmaciens et autres fournisseurs, de l'abus, dis-je, que les ouvriers ont fait de la majorité des deux tiers dont ils disposent dans l'administration des *Orts-Krankenkassen*. Aux yeux du gouvernement, l'assurance communale qui, sans doute, est un organe subsidiaire et disparaîtrait sans grand inconvénient économique, présente cet avantage d'être soustraite à cette tyrannie des comités ouvriers, et c'est pourquoi il est tenté d'en défendre le maintien contre les attaques du parti ouvrier. Celui-ci poursuit activement aussi l'abolition des caisses de secours et des *Innungskassen* — les *Knappschaften*, à raison de leur caractère spécial de caisses à la fois de maladie et de retraites gérées suivant des règles particulières, restent en dehors du litige — parce que, dans ces caisses, l'élément patronal est très influent. L'opposition est, pour le même motif, particulièrement vive à l'encontre des caisses de fabrique, d'exploitation ou d'entreprise de travaux publics. Ces caisses, fondées par les patrons, souvent même de leur propre initiative, bien avant la promulgation de la loi de 1883, sont bien celles qui sont les plus bienfaisantes pour la classe ouvrière, puisque, de notoriété publique, les employeurs y contribuent pour une part plus forte que leur obligation légale, et que ce sont

celles qui, à de rares exceptions près, ont le plus étendu le champ de leurs prestations facultatives. Mais le parti ouvrier leur reproche de n'être pas assez dans sa main, l'influence du patron y rendant, paraît-il, illusoire la majorité des deux tiers des voix réservées aux assurés dans les conseils administratifs de la caisse. C'est dire que les ouvriers font également mauvais accueil à la proposition émise par le gouvernement, en vue tout à la fois de créer à l'assurance-maladie des ressources destinées à permettre la réforme précitée et de favoriser la fusion de ses organes sans tomber dans les écueils signalés plus haut, d'astreindre les patrons au paiement de la moitié des cotisations, mais avec cette équitable contrepartie, de leur confier dans l'administration des caisses une part égale à celle des ouvriers, en réservant de plus à l'autorité municipale ou régionale, suivant l'étendue territoriale du ressort de la caisse, la nomination de son président et de ses employés, actuellement choisis par les assurés.

b) De pur détail encore, bien qu'un peu plus étendue, est la réforme introduite dans le domaine de l'assurance contre les accidents, à la même date du 30 juin 1900. Cette réforme n'a pas réalisé notamment les vœux émis de divers côtés en faveur d'une codification homogène des nombreux textes précités relatifs à la matière. A côté du texte général et en quelque sorte d'introduction, dit vulgairement *Mantel-Gesetz* et intitulé : *Loi modificative des lois d'assurance-accidents* (1), annonçant les modifications apportées par les autres textes spéciaux et comprenant quelques dispositions relatives à la formation de nouvelles *Berufsgenossenschaften* et à l'extension de leurs prérogatives, ainsi que quelques changements dans leurs rouages organiques, on trouve cinq autres lois particulières : 1<sup>o</sup> *Loi d'assurance contre les accidents indus-*

(1) Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze.

*triels*, comprenant à la fois le domaine de la loi fondamentale de 1882 et de la loi d'extension, déclarée abrogée par ce texte ; 2° *Loi d'assurance contre les accidents agricoles et forestiers* ; 3° *Loi d'assurance contre les accidents dans les travaux du Génie civil* ; 4° *Loi d'assurance contre les accidents en mer* ; 5° *Loi d'assistance contre les accidents survenus aux prisonniers*. Un projet de loi destiné à pourvoir au sort des victimes d'accidents appartenant à la classe des fonctionnaires de l'Empire ou des États ou au personnel militaire, a été présenté au *Reichstag* le 2 mars 1901, mais n'est pas venu en discussion.

Une première série d'innovations a consisté à agrandir le cercle de la clientèle de l'assurance-accidents. Tout d'abord l'assurance obligatoire est prononcée par la loi elle-même en ce qui concerne un certain nombre de branches industrielles dont une fraction seulement y était soumise jusqu'alors. Tel est le cas pour le magasinage, qui n'était assujetti, d'une part que lorsqu'il se faisait en caves ou greniers, d'autre part lorsqu'il était effectué à titre d'entreprise principale, et non comme dépendance d'une exploitation commerciale ; il en était de même de l'industrie des transports et de l'abatage des bois, qui n'était soumis à l'assurance forcée que lorsque, considéré comme travail agricole ou forestier, il n'était pas relié à une entreprise commerciale. La loi nouvelle est venue faire disparaître ces doutes, en soumettant d'une manière générale ces trois branches d'activité à l'assurance obligatoire, mais seulement à la condition que le patron soit inscrit sur le *Registre du commerce* (1), qui ne mentionne que les commerçants dont la maison dépasse en importance le domaine de la petite industrie, laissée encore par les *Novelles* précitées en dehors des cadres de l'assurance. Dans le même ordre d'idées, on est venu embrigader dans l'assurance-accidents tous les ouvriers forgerons et serruriers et non plus

(1) Handelsbuch.

seulement ceux qui accomplissent de semblables travaux à titre connexe de l'industrie du bâtiment, puis les ouvriers de l'industrie du bâtiment, non seulement lorsqu'ils travaillent sur place, dans les édifices, mais même à l'atelier, et l'on a fait rentrer dans la notion de fabrique les établissements qui emploient la force motrice animale aussi bien que celle des agents naturels; puis les équipages des bateaux de pêche maritime et des petites embarcations, sont, comme le reste de la marine marchande, soumis à l'assurance obligatoire. Enfin, on a soumis à l'assurance obligatoire des entreprises qui, jusqu'alors, en étaient entièrement exemptes, brasseries, boucheries, et une industrie toute nouvelle qui, bien que n'ayant pris naissance que dans ces dernières années, a acquis dans les villes allemandes une grande extension. Je veux parler des *Fensterreinigungs-Anstalten* ou *Institute*, entreprises de nettoyage des devantures de magasins, avec lesquelles les négociants contractent des abonnements à cet effet, et dont les ouvriers, *Fensterputzer*, ont été, à juste titre, soumis à l'assurance obligatoire par le texte de 1900, à raison des dangers que comporte ce genre de travail. L'assurance obligatoire, aux termes de la loi elle-même, est encore étendue à tous les employés dont le traitement annuel est inférieur, non plus à 2.000, mais à 3.000 marks. Une autre extension est prononcée par la loi, sur le domaine de l'assurance facultative, ouverte à tous les entrepreneurs dont le profit annuel ne dépasse pas 3.000 marks ou qui n'emploient pas régulièrement plus de deux salariés, faculté qui peut encore être étendue par les statuts. Les statuts, du reste, peuvent même prononcer l'assurance obligatoire relativement à ces entrepreneurs et à tous les propriétaires d'ateliers domestiques, et admettre à l'assurance facultative les personnes occupées dans l'usine à un titre ne fondant pas, en principe, l'assurance obligatoire, celles qui sont de passage dans l'usine, et les employés de la *Berufsgenossenschaft*.

Ce n'est pas seulement la clientèle de l'assurance qui se trouve élargie; les prestations elles-mêmes auxquelles est astreinte l'assurance-accidents, ont été également réglées d'une manière plus favorable aux assurés. C'est ainsi tout d'abord que l'assurance n'intervient plus seulement comme autrefois dans les seuls accidents survenus dans l'exploitation proprement dite qui sert de fondement au contrat : même les services domestiques (1) et accessoires rendus par un assuré voient les accidents qu'ils occasionnent donner lieu à des secours, qui peuvent d'ailleurs se trouver supérieurs à ceux que prévoyaient les anciens textes. Désormais, tout d'abord, le traitement médical — qui peut plus difficilement avoir lieu par voie d'hospitalisation contre le gré du blessé — se complète par la gratuité, non plus seulement des médicaments proprement dits, mais encore d'autres remèdes, lunettes, béquilles, appareils, que n'allouait pas l'ancienne législation. Quant à l'indemnité pécuniaire, en cas de simple lésion ou de décès, elle se calcule plus favorablement puisqu'on a reculé de 4 à 5 marks par jour, 1.200 à 1.500 marks par an, le salaire entrant intégralement en compte pour la fixation de cette indemnité. Puis le salaire moyen des journaliers de la localité, s'il est supérieur au salaire réel, n'entre plus en compte seulement pour le calcul de l'indemnité à allouer aux adolescents, mais est déclaré applicable à tous les ouvriers sans exception. De même la rente d'accident qui, aux termes de l'ancienne législation, ne commençait jamais qu'à l'expiration de la 13<sup>e</sup> semaine, peut, à l'avenir, être allouée plus tôt si l'assuré, bien que devenu infirme, se trouve, avant la fin de ces 13 semaines, guéri de la crise aiguë qui motivait les secours de l'assurance-maladie. De même encore la rente qui, jadis, ne pouvait dépasser les deux tiers du salaire de la victime,

(1) On cite comme exemple le cocher d'une usine, victime d'un accident en conduisant son patron en promenade, hors du service de l'usine.

s'élèvera désormais à l'intégralité de ce salaire, s'il est démontré que le blessé aura, d'une manière permanente, besoin de l'assistance d'autrui. Enfin, les textes nouveaux prévoient la possibilité d'attribuer des secours pécuniaires, sous forme d'allocation ou d'élévation de la rente d'accident, à l'individu qui, sans sa faute, ne peut se procurer du travail après sa guérison. Ajoutons que la pension des enfants est portée à 20 pour 100 d'une manière générale, tandis qu'auparavant les demi-orphelins ne touchaient que 15 pour 100 du salaire de leur auteur; l'indemnité funéraire est portée à un minimum de 50 marks au lieu de 30; le cercle des ayants droit, membres de la famille, se trouve élargi par une appréciation plus bienveillante du caractère d'*unique soutien*, que devait constituer naguère la victime pour justifier l'attribution des secours d'ascendants, par l'assimilation aux orphelins proprement dits des petits-enfants privés de parents, par l'allocation d'une rente au veuf, comme en matière d'assurance-invalidité, lorsque la femme victime d'accident faisait, par son travail, vivre le ménage.

Un dernier groupe de réformes a pour but de simplifier, en la décentralisant, la procédure de fixation des indemnités, en en confiant l'instruction aux organes locaux, — autorités administratives inférieures et *Renttestellen* — de l'assurance des invalides, dont les tribunaux d'arbitrage sont également déclarés compétents pour trancher les difficultés litigieuses qui prennent naissance sur le domaine de l'assurance-accidents, et portent désormais le nom de *Tribunaux d'arbitrage en matière d'assurance ouvrière* (1). Cette substitution de ces tribunaux d'arbitrage, répartis au nombre de 119 sur toute l'étendue du territoire, aux *Schiedsgerichte* des *Berufsgenossenschaften* a été décidée, malgré les avantages de ces juridictions à caractère professionnel et corpora-

(1) *Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung.*

tif, en vue de rapprocher la juridiction du justiciable, de manière à éviter les frais et à permettre une plus fréquente comparution personnelle des blessés.

III. — a) Cette mesure présente un autre intérêt, comme premier jalon posé dans la voie du fusionnement en un tout homogène des trois branches actuellement distinctes de l'assurance ouvrière. Mais il ne faudrait pas attacher trop d'importance à ces indices, car l'exposé des motifs, tant de la loi d'assurance des invalides, du 13 juillet 1899, que des *Novelles* sur l'assurance-accidents du 30 juin 1900, écartent résolûment cette solution. Sans doute si, comme le demandé le parti du centre, on crée une assurance des veuves et des orphelins, ou si, comme le vœu en a été émis, l'assurance ouvrière vient jamais à s'étendre au chômage et à l'assistance des familles des individus appelés à accomplir des périodes de service militaire (1), on en confiera la mission aux branches déjà existantes de l'assurance ouvrière : on ne créera pas de nouvelles branches d'assurance ouvrière, mais il ne faut pas compter assister — du moins d'ici longtemps — à une fusion, soit partielle, soit totale, des institutions existantes.

Ce sont des projets de fusion partielle qui avaient été — mais en vain — soumis à l'examen d'une conférence réunie par le gouvernement impérial, le 4 novembre 1895, sous la présidence de M. de Boetticher, alors ministre de l'Intérieur, et qui comprenait, outre onze délégués des administrations impériales et vingt-trois membres représentant à divers titres les États confédérés, quelques députés, douze spécialistes et vingt présidents d'Établissements d'assurance, de caisses de maladie, ou de *Berufsgenossenschaften* (2). L'un de ces projets, œuvre du prési-

(1) KARL SEYBOLD, Kaiserlicher Forstmeister in Masmünster. — *Das Gesamtversicherungsgesetz*.

(2) MAURICE BELLOM, *Les retraites ouvrières dans les divers pays étrangers* (Bulletin de la Soc. de législation comparée, 1897, page 193 s.).

dent de l'Office Impérial des assurances, M. le Dr Bædiker, préconisait la fusion de l'assurance-invalidité et de l'assurance-accidents; l'assurance-maladie restait indépendante sous sa forme actuelle, mais pouvait être chargée de procéder au recouvrement de toutes les cotisations (1), par délégation des Établissements d'assurance régionaux, créés pour l'assurance vieillesse et invalidité par la loi de 1889, avec lesquels seraient appelées à fusionner les *Berufsgenossenschaften* agricoles fonctionnant, nous le savons, sur le type purement territorial. Ces Établissements eussent assumé le double service de l'assurance-accidents et de l'assurance-vieillesse et invalidité. Mais les *Berufsgenossenschaften* industrielles n'auraient pas, pour autant, disparu. Le projet en autorisait le maintien au même titre que des *Zugelassenen Einrichtungen* (2), comme exception à la règle de l'affiliation aux Établissements d'assurance, et elles eussent de même été nanties de la double attribution relative aux accidents et à l'invalidité. M. le Dr Freund, au contraire, président de l'Établissement d'assurance de Berlin, proposait, laissant la gestion de l'assurance-accidents aux mains des *Berufsgenossenschaften*, de réunir en une seule les deux autres branches de l'assurance ouvrière, dont la mission eût été remplie par des *Établissements d'assurance ouvrière*, constitués par les Établissements d'assurance-invalidité et un certain nombre de caisses de maladie qu'on aurait maintenues; l'assurance obligatoire contre la maladie aurait été étendue à tous les individus astreints à l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Enfin, M. Freund préconisait la création d'agences locales destinées à collaborer au fonctionnement, et des *Berufsgenossenschaften* et des *Établissements d'assurance ouvrière*. En dehors de ces deux projets, d'origine quasi-officielle, il en a été émis d'autres, tendant à une fusion,

(1) Ce vœu a reçu satisfaction sur le domaine de l'assurance des invalides (V. *supra*, page 46).

(2) V. *supra*, page 78.

ou partielle encore, ou totale des trois assurances, et qui peuvent se classer sous trois chefs : les uns prennent pour base l'organisation territoriale de l'assurance des invalides, avec le système des primes capitalisées; d'autres adoptent, au contraire, le principe du groupement corporatif avec le régime financier de la couverture des besoins annuels par voie de répartition; les derniers enfin présentent une combinaison des deux types précédents.

b) Les objections qu'on oppose à ces tentatives d'unification de l'assurance ouvrière sont les suivantes (1), toutes tirées de considérations contingentes, car personne ne conteste que la réforme unificatrice ne soit, théoriquement et en principe, des plus souhaitables.

Tout d'abord, s'il est vrai que le principe territorial sur lequel reposent, et l'assurance-maladie, et l'assurance-invalidité, soit de nature à faciliter leur rapprochement, par contre, il faut considérer qu'une première difficulté s'élève du fait de la différence entre leurs deux clientèles. Nous avons vu, précédemment, les sérieuses objections invoquées envers l'assujettissement à l'assurance contre la maladie des ouvriers temporaires notamment, et surtout des domestiques et des travailleurs de l'agriculture et des forêts. Mais ce n'est pas tout : L'assurance des invalides, qui, dans tel cas donné, pourra être appelée à fournir des prestations importantes, exige, pour sa gestion, des groupements considérables jouissant de puissantes ressources pécuniaires. Au contraire, l'assurance-maladie a pour but de fournir une assistance plus fréquente, mais aussi moins onéreuse dans les hypothèses particulières : par suite, il lui faut des organismes moins étendus, à proximité des assurés, et aptes à prendre une décision rapide, sous peine de voir l'administration en butte à des difficultés

(1) Cf. MAURICE BELLOM, *Les retraites ouvrières dans les divers pays étrangers* (loc. cit.). D<sup>r</sup> LASS, *op. cit.*, pages 51-53.

inextricables, et les secours indispensables aux assurés n'être alloués que trop tardivement. On répond qu'il serait facile d'obvier à cet inconvénient de la fusion des caisses de maladie avec les Établissements d'assurance, par la création d'organes locaux chargés des détails du service, tout en laissant les frais de gestion à la charge du groupement général; à quoi les spécialistes répliquent, en s'appuyant sur l'expérience, que les petites organisations, en général, apportent, dans leur administration financière, plus de soin et d'économie que les vastes compagnies. Donc, il ne paraît pas possible de confier le service de l'assurance-maladie aux Établissements d'assurance-invalidité; de même l'inaptitude des caisses de maladie à supporter les risques de l'assurance-invalidité s'oppose à ce que la fusion s'accomplisse sur cette base, et l'on en peut dire autant en ce qui concerne l'unification de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents; l'assurance-maladie exigeant des groupements restreints pour faciliter, et la rapidité des secours, et le contrôle des assurés sur la gestion financière; l'assurance-accidents, au contraire, comme l'assurance des invalides, demandant la réunion de nombreuses solvabilités en vue de la grande masse des risques à courir.

Cette communauté d'exigences semblerait un argument en faveur de la réunion de l'assurance-accidents et de l'assurance-invalidité. Néanmoins, les divers procédés susceptibles d'être mis en œuvre, pour atteindre ce but, se sont heurtés à de sérieuses critiques. L'attribution, tout d'abord, de l'ensemble du service de l'assurance-invalidité aux *Berufsgenossenschaften*, n'est guère possible, à raison de la différence d'extension des deux clientèles : il faudrait donc créer des organes spéciaux pour l'assurance-invalidité seule des individus non saisis par l'assurance-accidents. De plus, il faudrait modifier profondément l'organisation interne de ces associations professionnelles, faire une part, dans leur administra-

tion, aux assurés, du fait de leur participation aux charges de l'assurance-invalidité. D'où un bouleversement des règles relatives à la matière. Le système inverse conduirait à la dissolution des *Berufsgenossenschaften*, auxquelles les entrepreneurs sont très attachés, qu'ils veraient disparaître d'un très mauvais œil, et dont, jusqu'à présent, les résultats sont pleinement satisfaisants. Puis, contre ce système comme aussi contre le précédent, on objecte la difficulté de trouver un procédé de fixation des cotisations satisfaisant aux exigences des deux assurances. La répartition des charges annuelles ne convient pas à l'assurance des invalides, le régime des primes capitalisées s'accorde mal avec l'assurance contre les accidents. Puis le calcul des risques, la tarification nécessaire pour la détermination du taux des cotisations, présenterait de graves difficultés, le danger d'accident ne concordant pas avec les risques d'échéance de l'invalidité. Resterait donc un troisième procédé, c'est précisément celui qui figure dans le projet précité de M. le Dr Boediker, et qui consiste à attribuer aux *Berufsgenossenschaften* existantes, le service de l'assurance contre l'invalidité de leur clientèle propre, et à créer des organes régionaux à part pour l'assurance-invalidité des individus non assurés contre les accidents. Mais on a fait remarquer, avec raison, que ce moyen ne réaliserait guère de simplification par rapport au système existant : parce que le nombre de ces organes régionaux à créer si, d'ailleurs, ils devaient être parfaitement aptes à leur mission, ne serait que de très peu inférieur à celui des Établissements actuels d'assurance, et cela sans la compensation de la disparition d'un nombre corrélatif d'associations professionnelles, dont la charge, accrue du service de l'assurance-invalidité de leur clientèle, rend impossible toute dissolution de quelques-unes d'entre elles. Puis les *Berufsgenossenschaften*, qui centraliseraient l'assurance-invalidité des ouvriers industriels jeunes et à forts salaires auraient à

supporter des risques d'invalidité sensiblement moindres que ceux afférents aux Établissements subsidiaires et régionaux, qui englobent tous les individus âgés et à faible salaire. D'où flagrante inégalité. Il faut ajouter qu'à raison de la participation de l'Empire et des assurés aux charges de l'assurance des invalides, il faudrait faire, dans la direction des *Berufsgenossenschaften*, tout au moins en tant qu'il s'agit d'assurance-invalidité, une place à des fonctionnaires publics et à des délégués des assurés, d'où nécessité d'un bouleversement des règles légales du fonctionnement de ces associations professionnelles et, par suite, une simplification plus qu'aléatoire.

ARTICLE 3. — *Les résultats du système.*

Pour ces motifs donc, le Gouvernement impérial, les principaux hommes d'Etat des pays confédérés, ainsi que les spécialistes les plus compétents, déclarent préférable, — écartant cette question de l'unification de l'assurance ouvrière, qu'ils considèrent comme tout au moins prématurée, — de s'en tenir au système de la division tripartite de cette grande institution, sauf à perfectionner sans cesse les relations entre ses diverses branches et à poursuivre l'amélioration intrinsèque de chacun de ses éléments; de manière à porter à leur maximum les résultats obtenus qui, déjà, sont considérables, et loin d'être un mirage et un leurre, comme le prétendent des esprits chagrins et tendancieux, ont tourné au réel profit de la population ouvrière allemande.

I. — a) La clientèle de l'assurance contre la maladie se compose d'environ 8.900.000 individus dont 2 millions du sexe féminin, répartis, en 1898 (1), dans 22.607 cais-

(1) *Statistik des deutschen Reiches*. Neue Fassung, Band 127.

ses appartenant : 8.512 au type de l'assurance communale, 4.585 à celui des caisses locales; les caisses de fabrique étaient au nombre de 7.139; les caisses de corps de métier, 606; on comptait encore 84 caisses d'entreprises de travaux publics, 1.422 caisses de secours enregistrées, 259 caisses de secours dites légales. Il est intéressant de connaître le chiffre de la population assurée dans ces diverses sortes de caisses, dont la somme de prestations, nous l'avons vu (1), varie d'un type à l'autre. Cette statistique a été dressée pour l'année 1897, par M. le Dr Zahn, conseiller de gouvernement à l'Office impérial de statistique (2).

|                                      |           |        |           |           |
|--------------------------------------|-----------|--------|-----------|-----------|
| Assurance communale...               | Caisses : | 8.254  | Membres : | 1.370.822 |
| Orts-Krankenkassen.....              | —         | 4.535  | —         | 3.850.858 |
| Fabrik ou Betriebskassen             | —         | 6.680  | —         | 2.160.074 |
| Baukassen.....                       | —         | 79     | —         | 19.958    |
| Innungskassen.....                   | —         | 586    | —         | 145.819   |
| Knappschaftskassen.....              | —         | 195    | —         | 528.566   |
| Caisses de secours enregistrées..... | —         | 1.408  | —         | 730.985   |
| Caisses de secours légales           | —         | 258    | —         | 58.603    |
| TOTAL.....                           | —         | 22.195 | —         | 8.865.685 |

Si toutes les personnes admises à faire usage de l'assurance volontaire avaient profité de cette faculté, le nombre des affiliés aux caisses de maladie se fût élevé à plus de 12 millions de personnes (3); néanmoins, l'assurance volontaire a contribué, avec le développement du commerce et de l'industrie, avec les mesures législatives et réglementaires prononçant sans cesse de nouveaux assujettissements à l'assurance obligatoire, à accroître sensiblement le nombre des assurés contre la maladie, qui suit depuis 1885, date de la mise en vigueur de la loi fondamentale, une rapide progression (4):

(1) V. *supra*, pages 145 s. et 159 en note.

(2) Dr ZAHN, *op. cit.*, page 136.

(3) Dr ZACHER, *Leitfaden durch die Arbeiterversicherung*.

(4) Dr ZAHN, *op. cit.*, page 138 (*Knappschaften* exceptées).

|           |           |           |           |           |           |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1885..... | Assurés : | 4.294.173 | 1892..... | Assurés : | 6.955.049 |
| 1886..... | —         | 4.570.087 | 1893..... | —         | 7.106.804 |
| 1887..... | —         | 4.842.226 | 1894..... | —         | 7.282.609 |
| 1888..... | —         | 5.398.478 | 1895..... | —         | 7.525.524 |
| 1889..... | —         | 6.144.199 | 1896..... | —         | 7.944.820 |
| 1890..... | —         | 6.579.539 | 1897..... | —         | 8.337.119 |
| 1891..... | —         | 6.879.921 |           |           |           |

Avec cet accroissement de sa clientèle, l'assurance-maladie voit aussi augmenter le nombre des cas où il lui faut intervenir, savoir (1) :

| ANNÉES        | Cas de Maladie | Journées de Maladie | Décès  |
|---------------|----------------|---------------------|--------|
| 1888 (2)..... | 1.762.520      | 29.528.770          | 44.500 |
| 1889.....     | 2.042.082      | 33.428.682          | 48.388 |
| 1890.....     | 2.422.350      | 39.176.689          | 54.287 |
| 1891.....     | 2.397.826      | 40.798.620          | 54.002 |
| 1892.....     | 2.478.237      | 42.756.026          | 56.413 |
| 1893.....     | 2.794.027      | 46.199.436          | 57.295 |
| 1894.....     | 2.492.309      | 43.686.440          | 54.343 |
| 1895.....     | 2.703.632      | 46.470.023          | 55.314 |
| 1896.....     | 2.763.757      | 47.608.226          | 57.000 |
| 1897.....     | 2.964.937      | 51.513.783          | 59.432 |

toutes éventualités qui, sans l'assurance-maladie, seraient tombées à la charge exclusive de la population ouvrière, tandis qu'en 1898, les caisses de maladie, *Knappschaften* exceptées, ont dépensé une somme de 128 millions de marks, ou 160 millions de francs, dont 29 millions de marks en frais de médecine, 22 en frais de pharmacie, 16 en frais d'hospitalisation, 56 millions 1/2 en salaires de maladie, et 4 millions 300.000 marks en allocations funéraires (3).

Ces dépenses des caisses de maladie ont suivi une marche parallèle à celle de l'accroissement de leur clientèle, comme l'indique le tableau ci-dessous (4) :

|           |         |            |           |         |             |
|-----------|---------|------------|-----------|---------|-------------|
| 1885..... | Marks : | 47.400.121 | 1892..... | Marks : | 94.258.373  |
| 1886..... | —       | 53.041.099 | 1893..... | —       | 101.971.698 |
| 1887..... | —       | 55.202.067 | 1894..... | —       | 99.588.457  |
| 1888..... | —       | 61.561.484 | 1895..... | —       | 104.822.366 |
| 1889..... | —       | 70.975.191 | 1896..... | —       | 109.722.779 |
| 1890..... | —       | 84.040.014 | 1897..... | —       | 120.487.910 |
| 1891..... | —       | 89.166.091 | 1898..... | —       | 127.800.000 |

(1) Dr ZAHN, *op. cit.*, page 139.

(2) Les documents pour la période 1885-87 font défaut.

(3) *Statistik des deutschen Reiches*, *loc. cit.*

(4) Dr ZAHN, *op. cit.*, page 144.

Si de plus nous comptons pour chacune des années 1899 et 1900 une somme de 130 millions de marks; si nous y ajoutons les 155 millions de marks dépensés de 1885 à 1900 par les *Knappschaften* en secours de maladie, nous arrivons pour la période qui va de la fondation de l'assurance-maladie au 1<sup>er</sup> janvier 1901, à un total de 1.635 millions de marks (1) ou plus de 2 milliards de francs.

b) Pour l'année 1900, la composition de la clientèle de l'assurance-accidents était la suivante (2) :

|                                                                   | ASSURÉS    | EXPLOITATIONS |
|-------------------------------------------------------------------|------------|---------------|
| 65 corporations industrielles comptant                            | 6.658.571  | 456.366       |
| 48 corporations agricoles et forestières.                         | 11.189.071 | 4.654.176     |
| 149 autorités d'exécution de l'Empire et des États, comptant..... | 687.863    | 5.110.542 (3) |
| 276 autorités d'exécution des provinces et des communes.....      | 68.619     |               |
| TOTAL.....                                                        | 18.605.324 |               |

Comme dans le domaine de l'assurance-maladie, grâce à la législation tout à la fois et au développement de l'industrie, le nombre des individus et des exploitations ressortissant des 57, puis 62, 64 et 65 *Berufsgenossenschaften* industrielles et des 26, puis 48 agricoles et forestières, a subi une rapide progression, comme l'indique le tableau suivant (4) :

| ANNÉES    | INDUSTRIE     |           | AGRICULTURE ET FORÊTS |            |
|-----------|---------------|-----------|-----------------------|------------|
|           | EXPLOITATIONS | ASSURÉS   | EXPLOITATIONS         | ASSURÉS    |
| 1885..... | 194.601       | 2.986.248 |                       |            |
| 1886..... | 269.174       | 3.570.003 |                       |            |
| 1887..... | 319.453       | 3.861.560 |                       |            |
| 1888..... | 350.697       | 4.320.663 | 3.046.007             | 5.586.765  |
| 1889..... | 372.236       | 4.742.548 | 4.753.808             | 8.088.698  |
| 1890..... | 390.622       | 4.987.206 | 4.843.621             |            |
| 1891..... | 405.241       | 5.093.412 | 4.778.520             | 12.289.415 |
| 1892..... | 415.335       | 5.078.132 | 4.797.465             |            |
| 1893..... | 420.874       | 5.168.973 | 4.769.243             |            |
| 1894..... | 426.335       | 5.243.965 | 4.793.256             |            |
| 1895..... | 435.137       | 5.409.218 | 4.813.572             |            |
| 1896..... | 442.772       | 5.734.680 | 4.645.057             | 11.189.071 |
| 1897..... | 455.417       | 6.042.618 | 4.642.130             |            |
| 1898..... | 456.366       | 6.316.834 | 4.654.176             |            |

(1) Dr HITZE, *op. cit.*, page 120.

(2) *Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1901, n° 4, avril. C'est de là que sont extraites les statistiques citées sans autres indications.

(3) Chiffres de 1898.

(4) Dr ZAHN, *op. cit.*, pages 163-164.

Le nombre des accidents indemnisés a suivi naturellement aussi une marche rapidement ascendante.

| 1885..... | Accidents indemnisés pour la première fois | 268     | TOTAL des accidents indemnisés | 268     |
|-----------|--------------------------------------------|---------|--------------------------------|---------|
| 1886..... | —                                          | 10.540  | —                              | 10.717  |
| 1887..... | —                                          | 17.102  | —                              | 25.016  |
| 1888..... | —                                          | 21.236  | —                              | 41.792  |
| 1889..... | —                                          | 31.449  | —                              | 66.841  |
| 1890..... | —                                          | 42.038  | —                              | 100.251 |
| 1891..... | —                                          | 51.209  | —                              | 139.158 |
| 1892..... | —                                          | 55.654  | —                              | 179.093 |
| 1893..... | —                                          | 62.729  | —                              | 222.475 |
| 1894..... | —                                          | 69.619  | —                              | 267.733 |
| 1895..... | —                                          | 75.527  | —                              | 318.368 |
| 1896..... | —                                          | 86.403  | —                              | 374.685 |
| 1897..... | —                                          | 92.326  | —                              | 430.859 |
| 1898..... | —                                          | 98.023  | —                              | 486.645 |
| 1899..... | —                                          | 106.036 | —                              | 543.680 |
| 1900..... | —                                          | 107.388 | —                              | »       |

Le nombre des personnes secourues par l'assurance-accidents s'élevait à :

|                        |           |         |           |         |
|------------------------|-----------|---------|-----------|---------|
| Blessés.....           | En 1898 : | 433.485 | En 1900 : | 534.146 |
| Veuves.....            | —         | 40.965  | —         | 49.364  |
| Orphelins.....         | —         | 72.061  | —         | 82.855  |
| Ascendants de morts... | —         | 2.515   | —         | 2.961   |
| Femmes d'hospitalisés. | —         | 10.407  | —         | 11.294  |
| Enfants.               | —         | 22.369  | —         | 24.438  |
| Ascendants.            | —         | 195     | —         | 236     |
|                        |           | <hr/>   |           | <hr/>   |
|                        |           | 581.997 |           | 705.294 |

qui tirent des bienfaits de l'assurance un avantage d'autant plus appréciable que, dans l'ancienne législation, les victimes d'accidents n'avaient droit à une indemnité que lorsqu'elles pouvaient imputer leur malheur à une faute du patron ou de ses préposés, ce qui, d'après les statistiques, n'a lieu que dans 20 0/0 environ des accidents du travail. Donc, plus des trois quarts des indemnitaires ci-dessus fussent restés sans assistance, ce qui ajoute plus de prix encore aux allocations distribuées par l'assurance-accidents depuis sa fondation :

|           |         |            |                                                                    |         |            |
|-----------|---------|------------|--------------------------------------------------------------------|---------|------------|
| 1885..... | Marks : | 1.864      | 1894.....                                                          | Marks : | 44.281.736 |
| 1886..... | —       | 1.915.366  | 1895.....                                                          | —       | 50.125.782 |
| 1887..... | —       | 5.932.930  | 1896.....                                                          | —       | 57.154.398 |
| 1888..... | —       | 9.681.447  | 1897.....                                                          | —       | 63.973.548 |
| 1889..... | —       | 14.464.303 | 1898.....                                                          | —       | 71.108.729 |
| 1890..... | —       | 20.315.320 | 1899.....                                                          | —       | 78.680.633 |
| 1891..... | —       | 26.426.377 | 1900.....                                                          | —       | 86.635.632 |
| 1892..... | —       | 32.340.178 | TOTAL, plus de 600 millions de marks<br>ou 750 millions de francs. |         |            |
| 1893..... | —       | 38.163.770 |                                                                    |         |            |

On estime que lorsque le système sera entré dans la période d'équilibre définitif, c'est-à-dire dans une cinquantaine d'années, la somme des prestations dépassera 150 millions de marks par an.

c) La clientèle de l'assurance-invalidité comprend 12 millions 1/2 de personnes. L'assujettissement à l'assurance obligatoire ayant été fait à vrai dire en bloc et d'un seul coup par la loi du 22 juin 1889, le nombre des assurés n'a pas suivi une marche ascendante aussi rapide que dans les deux autres branches de l'assurance ouvrière. Dès 1895, un recensement, établi par profession, donnait, pour la clientèle obligatoire de l'assurance-vieillesse et invalidité les résultats suivants (1) :

|                                      | HOMMES    | FEMMES    | TOTAL      |
|--------------------------------------|-----------|-----------|------------|
| Agriculture.....                     | 2.215.809 | 1.590.008 | 3.805.817  |
| Industrie.....                       | 4.726.985 | 941.819   | 5.668.804  |
| Commerce.....                        | 573.888   | 309.779   | 883.667    |
| Services publics et domestiques..... | 190.919   | 1.264.052 | 1.454.971  |
| ENSEMBLE.....                        | 7.707.601 | 4.105.658 | 11.813.259 |

Les opérations de l'assurance-vieillesse et invalidité, non compris les organisations libres concurrentes, depuis 1891 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1900, c'est-à-dire sous l'empire de l'ancienne loi, ont été les suivantes (2) :

(1) Dr ZAHN, *op. cit.*, p. 189.

(2) Ces statistiques sont tirées des *Ämtlichen Nachrichten des Reichs-Versicherungsamtes*, 1901, pages 124 s., 316 s.

| ANNÉES    | Allocations de rentes |            | Restitutions de cotisations |        |
|-----------|-----------------------|------------|-----------------------------|--------|
|           | INVALIDITÉ            | VIEILLESSE | MARIAGES                    | DÉCÈS  |
| 1891..... | 31                    | 132.926    |                             |        |
| 1892..... | 17.784                | 42.128     | (1)                         | (1)    |
| 1893..... | 35.177                | 31.083     |                             |        |
| 1894..... | 47.385                | 33.871     |                             |        |
| 1895..... | 55.983                | 30.144     | 8.245                       | 2.271  |
| 1896..... | 64.450                | 25.953     | 63.444                      | 16.766 |
| 1897..... | 75.746                | 22.320     | 99.805                      | 22.537 |
| 1898..... | 84.781                | 19.525     | 121.977                     | 25.811 |
| 1899..... | 91.760                | 16.724     | 134.982                     | 27.618 |

Dans la période de plein exercice de la loi, c'est-à-dire dans une cinquantaine d'années, on estime (2) que, sur 100 assurés, il y aura un titulaire de rentes de vieillesse et 11 de rentes d'invalidité, si bien que 1 million et demi d'individus toucheront des rentes s'élevant à 330 millions de marks par an, sans compter les restitutions de cotisations. Ceci explique la rapide croissance des débours des Établissements d'assurance et des autres organismes concurrents.

| ANNÉES | Arrérages de rentes |                     | Restitutions de cotisations |                | ENSEMBLE   |
|--------|---------------------|---------------------|-----------------------------|----------------|------------|
|        | INVALIDITÉ<br>Marks | VIEILLESSE<br>Marks | MARIAGES<br>Marks           | DÉCÈS<br>Marks |            |
| 1891.  | 52                  | 15.303.702          |                             |                | 15.303.754 |
| 1892.  | 1.353.433           | 21.071.602          | (1)                         | (1)            | 22.425.035 |
| 1893.  | 5.282.850           | 22.763.337          |                             |                | 28.046.187 |
| 1894.  | 10.173.183          | 24.474.443          |                             |                | 34.647.626 |
| 1895.  | 15.525.632          | 26.576.369          | 158.562                     | 60.806         | 42.321.369 |
| 1896.  | 21.101.179          | 27.412.938          | 1.458.106                   | 517.251        | 50.589.474 |
| 1897.  | 27.386.315          | 27.624.293          | 2.587.433                   | 803.599        | 58.401.640 |
| 1898.  | 34.769.877          | 27.518.875          | 3.461.374                   | 1.036.347      | 66.786.473 |
| 1899.  | 42.831.875          | 26.885.483          | 4.103.121                   | 1.343.552      | 75.164.031 |

Les chiffres de l'année 1900 sont particulièrement intéressants, puisqu'ils sont relatifs à une période où s'applique la *Novelle* de 1899 qui, entre autres, a introduit à la charge de l'assurance des invalides deux obligations nouvelles, les secours ou rentes de maladie et les resti-

(1) Nous avons vu que pour obtenir la restitution, il fallait avoir satisfait à un stage fixé jadis à cinq années de cotisations.

(2) D<sup>r</sup> HITZE, *op. cit.*, pages 120-121.

tutions de cotisations aux victimes d'accidents touchant, sur les fonds de l'assurance-accidents, une allocation supérieure à la rente d'invalidité. Il a donc été servi, en 1900, au total :

|                        |         |                                     |   |              |
|------------------------|---------|-------------------------------------|---|--------------|
| Rentes d'invalidité... | 405.337 | pour une somme de 52.400.000 marks. |   |              |
| — de maladie...        | 5.518   | —                                   | — | 600.000 —    |
| — de vieillesse..      | 188.472 | —                                   | — | 26.400.000 — |
| Restitutions           |         |                                     |   |              |
| pour cause de mariage  | 584.673 | }                                   | — | 6.500.000 —  |
| — d'accidents          | 234     |                                     |   |              |
| — de décès..           | 131.924 |                                     |   |              |
|                        |         | <hr/>                               |   |              |
|                        |         | TOTAL..... 85.900.000 marks.        |   |              |

qui, ajoutés aux sommes distribuées de 1891 à 1899, donnent une allocation totale d'environ 480 millions de marks ou 600 millions de francs.

d) Si l'on récapitule l'ensemble des prestations fournies par les trois branches de l'assurance ouvrière allemande depuis 1885 jusqu'à 1900, on peut dresser le tableau suivant :

|                    | MALADIE<br>Marks | ACCIDENTS<br>Marks | INVALIDITÉ<br>Marks | ENSEMBLE<br>Marks |
|--------------------|------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| Prestations ..     | 1.635.000.000    | 600.000.000        | 480.000.000         | 2.715.000.000     |
| dont proviennent : |                  |                    |                     |                   |
| Des employeurs     | 545.300.000      | 600.000.000        | 150.000.000         | 1.295.000.000     |
| Des assurés....    | 1.090.000.000    | »                  | 150.000.000         | 1.240.000.000     |
| De l'Empire....    | »                | »                  | 180.000.000 (1)     | 180.000.000       |

Si on fait entrer en compte l'encaisse des fonds de réserve au 1<sup>er</sup> janvier 1901, et qu'on évalue à plus d'un milliard de marks, encaisse qui constitue, somme toute, une épargne pour l'assistance future de la classe ouvrière, on arrive à un total de 4 milliards de marks ou 5 milliards de francs employés depuis 1885 au service des trois branches de l'assurance ouvrière. Comme le dit M. le Dr Zahn, dans son ouvrage souvent cité (2), singulièrement plus éloquentes que de longs discours sont ces statistiques. « Ces chiffres sont émouvants, écrit M. Morisseaux,

(1) Chiffre donné par M. le Dr HITZE, *op. cit.*, page 127.

(2) Dr ZAHN, *op. cit.*, page 129.

dans un ouvrage honoré par le roi des Belges d'une haute récompense (1); ils montrent la grandeur du problème social qu'il s'agissait de résoudre et l'immense bienfait qu'ont apporté aux populations ouvrières allemandes les lois d'assurance. » Aucun peuple ne peut présenter rien d'approchant en matière d'assurance ouvrière. C'est ainsi, continue M. Zahn, qu'en Autriche, où existe une assurance officielle contre la maladie et les accidents, on comptait à peine, en 1896, 2.200.000 individus affiliés à 2.921 caisses de maladie, et 2 millions de personnes assurées contre les accidents, alors que, sur une population totale de 24 millions d'âmes, plus de 9 millions appartiennent à la classe des salariés. Plus précaire encore apparaît à cet égard le sort des travailleurs dans les États qui n'ont pas cru devoir instituer l'assurance obligatoire. Les organisations ouvrières libres, qui se créent dans un but de prévoyance et de mutualité, ne recueillent qu'un petit nombre d'adhérents; souvent même, c'est à peine si 10 % de la population ouvrière globale peuvent être embrigadés d'une manière durable par de semblables institutions. Même en Angleterre, cette terre d'élection du progrès économique et des associations ouvrières puissamment organisées, c'est tout juste si un tiers du personnel salarié et notamment moins de la moitié des ouvriers de l'industrie manufacturière sont assurés contre la maladie. En France, dit toujours M. Zahn, les sociétés de secours mutuels, richement encouragées cependant par l'État depuis un demi-siècle, réussissent bien difficilement à grouper, en vue de faire face aux conséquences de la maladie, la dixième partie des dix millions de travailleurs français; et, d'une manière générale au surplus, ni la France ni l'Angleterre ne sauraient, sur le terrain de l'assurance ouvrière, soutenir la comparaison avec l'Empire allemand.

(1) MORISSEAUX, *La législation du travail*.

II. — Mais, n'a-t-on pas manqué de dire, — et l'on trouve cette opinion énoncée dans la plupart des réponses émises par les syndicats ouvriers consultés par le Ministère du Commerce sur le projet français de retraites ouvrières, — qu'importent ces millions et ces milliards, qu'on fait miroiter aux yeux des ouvriers ? N'est-il pas clair que ce sont ces derniers qui en paieront les frais : par une diminution de leur salaire de toute la part contributive imposée au patron, nominalement ; par une réduction de leur bien-être causée par la retenue effectuée sur leur salaire du fait même de leurs simples cotisations personnelles ; de sorte encore que, pour une assistance dont ils ne bénéficieront peut-être jamais ou que très rarement, ils seront privés de la possibilité de réaliser une épargne plus fructueuse et moins aléatoire. Quelques chiffres, que je vais encore emprunter à l'ouvrage officiel de MM. Lass et Zahn (1) vont me permettre de réfuter ces diverses objections.

a) On craignait donc tout d'abord en Allemagne, dans les milieux ouvriers, comme actuellement en France, que le patron ne réussit, par une diminution des salaires, à se décharger sur ses ouvriers de tout ou partie des charges d'ailleurs fort lourdes qui lui incombent en matière d'assurance : totalité des cotisations d'accidents, moitié des cotisations d'invalidité, tiers des cotisations de maladie. Or, l'on ne tarda pas à reconnaître le mal-fondé de ces appréhensions. Non seulement beaucoup d'employeurs, et notamment les maîtres de maison à l'égard de leurs serviteurs (2), ont pris à leur charge exclusive les cotisations incombant personnellement aux assurés qu'ils occupent, mais encore, d'une manière générale, on peut constater en Allemagne un mouvement ascendant du taux des salaires, dû soit à des concessions spontanées des employeurs, soit à des grèves. Cet accroissement du taux

(1) LASS et ZAHN, *op. cit.*, pages 206 et suiv.

(2) Cf. *Ämtliche Mittheilungen aus den Jahrenberichten der Gewerbeaussichtsbeamten*, 1898, page 265.

des salaires, constaté directement dans les diverses régions et les différentes branches industrielles, s'est également manifesté — quoique d'une manière moins exacte, les salaires supérieurs jadis à 4, aujourd'hui à 5 marks par jour, n'y entrant en compte que pour un tiers de la valeur excédant cette somme — dans les statistiques des *Berufsgenossenschaften*, qui accusent, dans l'industrie proprement dite tout au moins, agriculture mise à part, un accroissement des salaires moyens de 612 marks par assuré en 1888 à 735 marks en 1898. On en aura une nouvelle preuve en suivant la progression ascensionnelle de la moyenne des cotisations payées aux Établissements d'assurance-invalidité :

|      |                                                       |
|------|-------------------------------------------------------|
| 1891 | cotisation hebdomadaire de 20,81 pfennigs par assuré. |
| 1892 | — — 20,86 — —                                         |
| 1893 | — — 20,97 — —                                         |
| 1894 | — — 20,99 — —                                         |
| 1895 | — — 21,04 — —                                         |
| 1896 | — — 21,17 — —                                         |
| 1897 | — — 21,33 — —                                         |
| 1898 | — — 21,55 — —                                         |

Enfin, voici quelques observations plus précises et plus directes, qui donnent, à différentes époques, depuis la fondation de l'assurance ouvrière, le quantum en marks des salaires annuels dans l'industrie minière du royaume de Prusse :

|                                         | 1888 | 1890  | 1895 | 1898  | 1899  |
|-----------------------------------------|------|-------|------|-------|-------|
| 1° Houillères de Haute-Silésie.....     | 516  | 671   | 675  | 771   | 801   |
| — Basse-Silésie .....                   | 630  | 735   | 737  | 812   | 846   |
| — Dortmund .....                        | 863  | 1.067 | 968  | 1.175 | 1.255 |
| — Sarrebruck .....                      | 842  | 1.114 | 929  | 1.015 | 1.019 |
| — Aix-la-Chapelle.....                  | —    | 878   | 868  | 1.007 | 1.069 |
| 2° Mines de lignite de Halle.....       | 653  | 730   | 749  | 832   | 871   |
| 3° Salines de Halle.....                | 920  | 1.012 | 988  | 1.090 | 1.100 |
| 4° Extraction de minerai à Mansfeld.... | 757  | 853   | 785  | 926   | 967   |
| — dans l'Oberharz....                   | 552  | 613   | 603  | 637   | 645   |
| — à Siegen-Nassau...                    | —    | 676   | 620  | 827   | 944   |
| — Rive droite du Rhin                   | —    | 639   | 643  | 772   | 923   |
| — Rive gauche                           | —    | 634   | 616  | 688   | 712   |

b) La crainte de voir, non pas le salaire nominal, mais le salaire réel, les ressources personnelles des assu-

rés, diminuées par les cotisations qu'ils doivent supporter en vue de solder les frais de l'assurance, se voit également démentie par les constatations suivantes :

Tout d'abord, on trouve une preuve de l'accroissement du bien-être effectif de la population ouvrière dans les statistiques de l'impôt sur le revenu. Celle du royaume de Saxe accuse les chiffres suivants :

| 1 <sup>o</sup> Revenu moyen annuel<br>par habitant. | 2 <sup>o</sup> Revenu moyen par individu<br>apte au travail. |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1878..... Marks 323                                 | 1881..... Marks 517,5                                        |
| 1883..... — 357,8                                   | 1886..... — 602,7                                            |
| 1888..... — 399,6                                   | 1891..... — 692,3                                            |
| 1893..... — 444,2                                   | 1896..... — 724,3                                            |
| 1898..... — 507,2                                   |                                                              |

chiffres qui sont d'autant plus significatifs qu'ils n'accusent pas seulement une augmentation de revenu chez la population noble ou bourgeoise, mais encore dans les classes inférieures de la nation qui participent dans une mesure de plus en plus sensible aux charges du budget et se rangent en plus grand nombre dans la catégorie des moyens contribuables, c'est ce qu'attestent les tableaux suivants, relatifs à la Saxe et à la Prusse, et qui montrent, à diverses époques, le premier, la répartition de l'impôt sur le revenu entre les différentes catégories de contribuables, l'autre, la proportion par centaine d'habitants des contribuables possédant un revenu supérieur à 900 marks par an.

1<sup>o</sup> *Saxe*, répartition de l'impôt sur le revenu :

| CLASSES DE CONTRIBUABLES    | 1879   | 1894   | 1898   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| Jusqu'à 800 marks de revenu | 39,7 % | 29,6 % | 23,4 % |
| — 3.300 (1898 : 3.400)...   | 33,5 — | 37,7 — | 42 —   |
| — 9.600 (1898 : 10.000)...  | 13 —   | 13 —   | 13,3 — |
| Au-delà.....                | 13,8 — | 19,7 — | 21,3 — |

2<sup>o</sup> *Prusse*. Proportion des habitants possédant :

|                                 | 1892-93 | 1895-96 | 1898-99 | 1899-1900 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|-----------|
| Un revenu supérieur à 900 marks | 8,15 %  | 8,45 %  | 8,99 %  | 9,4 %     |
| et savoir :                     |         |         |         |           |
| De 900 à 3.000 marks.....       | 7,09 —  | 7,4 —   | 7,85 —  | 8,21 —    |
| Supérieur à 3.000 marks.....    | 1,06 —  | 1,05 —  | 1,14 —  | 1,19 —    |

Une autre preuve non moins suggestive de l'augmentation du bien-être de la classe ouvrière, résulte de l'accroissement de la consommation des principales denrées alimentaires, un peu de luxe, savoir, par kilogramme et par tête :

| 1 <sup>o</sup> Consommation<br>de la viande<br>(en Saxe) |      |      |      | 2 <sup>o</sup> Consommation<br>de la bière<br>(dans l'Empire entier) |       | 3 <sup>o</sup> Consommation<br>du sucre<br>(dans l'Empire entier) |      |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|----------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------|------|
| 1880 bœuf                                                | 11,1 | porc | 18,1 | 1880.....                                                            | 84,6  | 1879-80.....                                                      | 6,3  |
| 1885 —                                                   | 12   | —    | 20,4 | 1885.....                                                            | 88,8  | 1884-85.....                                                      | 9,9  |
| 1890 —                                                   | 14   | —    | 20,6 | 1890.....                                                            | 105,8 | 1889-90.....                                                      | 9,5  |
| 1895 —                                                   | 13,7 | —    | 23,5 | 1895.....                                                            | 115,7 | 1894-95.....                                                      | 10,7 |
| 1897 —                                                   | 15,3 | —    | 25,9 | 1897.....                                                            | 123,1 | 1897-98.....                                                      | 11,8 |
| 1898 —                                                   | 15,2 | —    | 26,2 | 1898.....                                                            | 124,2 | 1898-99.....                                                      | 12,4 |

  

| 4 <sup>o</sup> Consommation du café, du cacao, du riz, du thé (dans l'Empire). |      |      |      |      |   |   |   |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|---|---|---|
| 1881-85.....                                                                   | 2.44 | 0.06 | 1.81 | 0.03 | — | — | — |
| 1886-90.....                                                                   | 2.38 | 0.10 | 1.76 | 0.04 | — | — | — |
| 1890.....                                                                      | 2.39 | 0.13 | 1.92 | 0.04 | — | — | — |
| 1895.....                                                                      | 2.34 | 0.19 | 2.33 | 0.05 | — | — | — |
| 1897.....                                                                      | 2.53 | 0.27 | 2.35 | 0.05 | — | — | — |
| 1898.....                                                                      | 2.80 | 0.27 | 2.51 | 0.05 | — | — | — |

c) A l'appui de ces constatations, et pour répondre à l'argument qui prétend que l'assurance enlève aux ouvriers toutes les économies qu'ils pourraient réaliser, il convient de citer encore quelques données concernant l'épargne allemande et qui montrent clairement l'inexactitude de cette opinion.

Voici tout d'abord un extrait de la situation des caisses d'épargne prussiennes et bavaïses de 1880 à 1897, situation d'autant plus suggestive que comme le fait remarquer M. le Dr Zahn, auquel j'emprunte ces chiffres, le fait de la provenance prolétarienne des dépôts est attesté par le grand nombre des petits versements dans les caisses prussiennes, et qu'en Bavière, un recensement des déposants par profession en 1896-97 établit la présence, parmi eux, de 63 0/0 d'ouvriers ou petits employés.

|           |               | PRUSSE           |                                         | BAVIÈRE           |
|-----------|---------------|------------------|-----------------------------------------|-------------------|
|           |               | Total des dépôts | Nombre des dépôts inférieurs à 60 marks | Total des dépôts  |
| 1880..... | 1.593.000.000 | marks            | 725.477                                 | 89.000.000 marks. |
| 1885..... | 2.261.000.000 | —                | 1.214.147                               | 130.000.000 —     |
| 1890..... | 3.281.000.000 | —                | 1.609.881                               | 184.000.000 —     |
| 1895..... | 4.345.000.000 | —                | 1.972.134                               | 254.000.000 —     |
| 1896..... | 4.656.000.000 | —                | 2.067.980                               | 270.000.000 —     |
| 1897..... | 4.968.000.000 | —                | 2.164.621                               | 284.000.000 —     |

Voici encore quelques chiffres non moins significatifs, relatifs au développement pris en Allemagne par le système des *assurances populaires* (1), très recherchées par la classe ouvrière. Au moyen d'une faible cotisation hebdomadaire — 10 pfennigs en général — on réalise une modeste assurance sur la vie; soit pour le cas de décès, pour permettre à la veuve ou aux orphelins, de faire face aux premières nécessités, soit pour le cas de survie, en vue d'acheter, par exemple, une petite maison à l'heure de la retraite. La très rapide extension prise par ces errements depuis une dizaine d'années est attestée par les statistiques ci-dessous relatives à deux grandes sociétés berlinoises pratiquant ces assurances populaires :

|           | Société Victoria   |                 | Société Frédéric-Guillaume |                 |
|-----------|--------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|
| ANNÉES    | Nombre des polices | Sommes assurées | Nombre des polices         | Sommes assurées |
| 1892..... | 62.289             | 18.300.000      | mk. 285.971                | 42.500.000 mk.  |
| 1893..... | 120.428            | 35.700.000      | — 351.001                  | 51.400.000 —    |
| 1894..... | 182.932            | 54.200.000      | — 432.488                  | 62.700.000 —    |
| 1895..... | 274.824            | 77.700.000      | — 521.398                  | 74.900.000 —    |
| 1896..... | 604.802            | 133.100.000     | — 625.007                  | 89.400.000 —    |
| 1897..... | 1.020.908          | 200.200.000*    | — 740.403                  | 105.700.000 —   |
| 1898..... | 1.277.083          | 249.300.000     | — 843.926                  | 119.900.000 —   |

La survivance du pouvoir d'épargne au sein de la population ouvrière allemande se trouve attestée encore par la vitalité des nombreuses caisses libres, ou caisses d'appoint (2), dont l'action s'ajoute à celle de l'assurance

(1) Volksversicherung.

(2) Zuschuss-Kassen.

officielle. Ces organes de mutualité et de prévoyance peuvent être, soit créés directement et exclusivement dans ce but par les ouvriers, soit annexés à d'autres organisations ouvrières, telles que des groupements analogues à nos syndicats professionnels. C'est à cette dernière catégorie d'institutions que je vais me borner pour mettre en lumière l'activité de la mutualité et de la prévoyance extra-officielles. Ces groupements professionnels se rattachent à deux grands types principaux, constitués en deux vastes fédérations, et dont la constitution remonte, de part et d'autre, à l'année 1868. Les premiers, et les plus importants, qui, en 1896, réunissaient environ 330.000 adhérents (1), les « *Deutschen Gewerkschaften* » sont une fondation d'un disciple de Lassalle, Schweitzer; leurs tendances sont nettement démocrates-socialistes. Les autres à tendances, au contraire, fortement anti-socialistes, et bien moins puissants, puisqu'en 1897, leur clientèle ne se chiffrait pas par plus de 80.000 membres (2) sont les « *Hirsch-Duncker'schen Gewerkvereine* », ainsi nommés en l'honneur de leurs protagonistes, Max Hirsch et Franz Duncker, tous deux députés au Parlement de l'Allemagne du Nord. Voici, pour ces dernières années, le relevé des prestations effectuées par ces deux catégories d'associations professionnelles, et qui constituent, à mon sens, un indice des plus concluants du maintien de l'esprit d'épargne, de prévoyance et de mutualité chez les ouvriers allemands, en dépit et en dehors de l'assurance officielle :

(1) Dr. Œc. publ. DIONYSIUS WILL. *Das Koalitionsrecht der Arbeiter in Elsass-Lothringen, im Vergleich zu dem in Frankreich und im Deutschen Reiche geltenden Rechte*, page 125.

(2) *Ibidem*, page 127.

1° *Deutsche Gewerkschaften* (1). Dépenses en marks pour :

| Années    | Maladie | Invalidité | Extrême misère et décès | Chômage |
|-----------|---------|------------|-------------------------|---------|
| 1891..... | (2)     | (2)        | (2)                     | 64.290  |
| 1892..... | (2)     | 21.972     | 25.284                  | 357.087 |
| 1893..... | 304.648 | (2)        | 41.762                  | 220.926 |
| 1894..... | 425.489 | (2)        | 41.744                  | 239.750 |
| 1895..... | 454.114 | (2)        | 42.080                  | 196.912 |
| 1896..... | 430.038 | 57.947     | 53.837                  | 243.201 |
| 1897..... | 454.494 | 68.088     | 64.906                  | 260.316 |
| 1898..... | 491.634 | 79.587     | 78.419                  | 275.404 |

  

| Années    | Déplacements | Gemassregellen-<br>unterstützung (3) | Assistance<br>judiciaire | Ensemble  |
|-----------|--------------|--------------------------------------|--------------------------|-----------|
| 1891..... | 144.338      | 14.737                               | 10.843                   | 234.208   |
| 1892..... | 382.607      | 236.964                              | 9.705                    | 1.033.619 |
| 1893..... | 328.748      | 28.321                               | 12.542                   | 936.947   |
| 1894..... | 350.455      | 14.630                               | 12.902                   | 1.084.970 |
| 1895..... | 302.603      | 40.307                               | 15.871                   | 1.051.887 |
| 1896..... | 310.000      | 37.346                               | 18.349                   | 1.150.718 |
| 1897..... | 289.036      | 30.973                               | 30.147                   | 1.197.960 |
| 1898..... | 283.267      | 43.378                               | 43.378                   | 1.291.667 |

(1) *Korrespondenzblatt der Deutschen Gewerkschaften*, 21 août 1899.

(2) Les chiffres de 1891 et 1892, relatifs à la maladie, ceux de 1891, pour l'invalidité, extrême misère et décès, n'ont pu être relevés; et, de 1893 à 1896, les secours d'invalidité ne figuraient pas à un compte distinct de celui des allocations de maladie.

(3) En raison tout à la fois de l'impossibilité de donner une traduction littérale rigoureusement exacte et suffisamment compréhensive de cette expression, et du jour curieux que ces détails jettent sur les tendances de ces groupements ouvriers, je crois devoir citer ici (avec l'autorisation de son signataire) un extrait d'une lettre qu'a bien voulu m'adresser à ce sujet M. le Dr ZAHN, co-auteur, avec M. le Dr LASS, d'un ouvrage souvent précité, et où se trouvent reproduits les chiffres ci-dessus.

« Il s'agit en l'espèce d'allocations au profit des membres de la *Gewerkschaft* qui, à la suite de leurs agissements dans une grève ou tout autre conflit entre patrons et ouvriers, se sont trouvés lésés dans leurs moyens d'existence, soit par un congédiement ou toute autre mesure préjudiciable émanant de leurs employeurs, soit aussi par le fait des rigueurs de la loi. Au surplus, les statuts des diverses *Gewerkschaften* spécifient de manières très différentes, et qui varient de l'une à l'autre, les hypothèses dans lesquelles cette allocation pourra être accordée ou refusée. Quoi qu'il en soit, la meilleure traduction française du terme *Gemassregellenunterstützung* serait à mon avis : *Allocation aux ouvriers victimes de mesures vexatoires.* »

2° *Hirsch-Duncker'sche Gewerkvereine* (1).

|                                              | Nombre des secours<br>alloués. |         | Dépenses<br>en marks. |         |
|----------------------------------------------|--------------------------------|---------|-----------------------|---------|
|                                              | 1892-94                        | 1895-97 | 1892-94               | 1895-97 |
| Secours de déplacement.                      | 7.476                          | 8.583   | 31.594                | 38.011  |
| — d'émigration....                           | 1.178                          | 1.652   | 23.084                | 34.585  |
| — d'extrême misère                           | 1.434                          | 1.802   | 21.480                | 27.692  |
| — de chômage.....                            | 3.914                          | 4.938   | 113.985               | 141.138 |
| Cotisations des membres<br>sans travail..... | 5.137                          | 4.835   | 9.786                 | 8.750   |
| Total.....                                   | 19.139                         | 21.810  | 199.929               | 250.176 |

# CONCLUSION

Les critiques contre le principe de l'assurance obligatoire, brièvement examinées à la clarté de l'expérience allemande.

Ces dernières constatations sont tout particulièrement intéressantes, parce qu'elles répondent, tout à la fois, à ceux qui prétendent que sous le régime de l'assurance obligatoire l'ouvrier ne *pourra* plus épargner, et à ceux qui soutiennent qu'il ne *voudra* plus économiser, certain qu'il sera d'être secouru dans toute éventualité en vue de laquelle s'exerçait jusqu'alors sa prévoyance. Les chiffres précités, relatifs à l'Allemagne, viennent à l'appui de quelques souvenirs personnels que je crois intéressant de présenter ici. Les ouvriers des arsenaux et établissements de la marine ont droit, depuis de longues années déjà, à la gratuité du traitement en cas de maladie ou d'accident, et à une retraite après 25 ans de services ou même avant, en cas d'infirmité contractée sur les travaux. Or, pour ne citer que l'un de ces établissements qui m'est plus familier que les autres, les Forges Nationales de la Chaussade, à Guérigny (Nièvre), l'on y peut

(1) W. KULEMANN, *Die Gewerkschaftsbewegung*, 1900, page 200.

constater que, non contents de leurs droits aux prestations de l'Etat, les ouvriers de la marine ont créé des sociétés de secours mutuels destinées à leur fournir un supplément d'allocations; de plus, ils épargnent presque tous suffisamment pour être à même, après quelques années de services, de se bâtir une petite maison. Il en est sensiblement de même, à dire d'experts, dans les établissements d'Indret (Loire-Inférieure) et de Ruelle (Charente); quant aux ouvriers des ports militaires proprement dits, leur épargne, pour y être moins intense, n'en alimente pas moins de très vivaces sociétés de secours mutuels. Aussi bien, un économiste français, Dupont-White (1), beau-père du président Carnot, n'avait-il pas, dès 1846, remarqué que la prévoyance du travailleur croît à proportion des mesures prises par le corps social pour atténuer la précarité de sa condition ?

Il n'est donc pas vrai, comme certains affectent de le croire, que la certitude des secours de l'assurance, dans les périodes critiques ou dans la vieillesse, tue l'épargne ouvrière et porte le dernier coup à la mutualité libre, à laquelle d'ailleurs il est bien facile — comme ne manquent pas de le faire, et le système allemand, et le projet gouvernemental français de retraites ouvrières — de réserver une place dans l'organisation de l'assurance officielle. Il n'est donc pas vrai non plus que l'ardeur au travail, l'initiative, en si intime relation avec l'épargne et la prévoyance, soient menacées dans leur essor par l'assurance ouvrière. « La civilisation occidentale, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu (2) a dû tout son essor à la vigueur de l'individu, à l'esprit d'initiative, de hardiesse, en même temps que de prévoyance et de capitalisation. Ces qualités qui distinguent l'Européen de l'Américain, tout le système d'Etat soi-disant paternel tend à les comprimer d'abord, à les éliminer ensuite. L'individu n'aura

(1) DUPONT-WHITE, *Essai sur les rapports du capital et du travail*.

(2) *Economiste français*, 11 mai 1901.

plus à prendre souci de lui-même, ni la famille d'elle-même, et énergique ou mou, actif ou somnolent, capable ou borné, il aura un sort fixé d'avance, ne variant que dans d'étroites limites ». La colossale extension prise, depuis moins d'un quart de siècle, par l'industrie allemande me paraît de nature à rassurer les craintes du savant économiste, et à répondre aussi à cette objection connue que les lourdes charges imposées par le système d'assurance aux entrepreneurs doivent nécessairement détourner le capital des affectations industrielles. Et ne se pourrait-il pas que cette charge vint à servir, comme à mainte reprise constatée l'impôt, de stimulant des facultés inventives de la classe patronale en vue de l'abaissement des prix de revient, et par là même d'agent du progrès industriel ?

Si nous remarquons enfin, avec M. le Dr Zahn, que l'hygiène a réalisé, grâce à l'assurance ouvrière, de grands progrès au sein des classes laborieuses de l'Empire allemand, de ce fait que l'ouvrier ne craint pas, désormais, d'appeler le médecin pour la moindre indisposition, et de se soumettre à un traitement dont le prix ne lui importe point puisqu'il n'est pas à sa charge ; d'où résulte un accroissement de la force productive et militaire de la nation ; — si de plus nous nous rendons compte de l'amélioration apportée par l'assurance dans la situation juridique de l'assuré qui, au lieu d'avoir, comme jadis, à solliciter l'assistance gracieuse de la charité publique ou privée, a désormais des *droits* à faire valoir ; — si nous constatons enfin le rôle éducateur joué par la participation des ouvriers à la gestion des organes d'assurances ; considération qui, jointe à la précédente, entraîne sur le terrain politique un accroissement de la puissance, sans doute, mais aussi de la prudence et de la sagesse des ouvriers, plus attachés à un ordre de choses où ils ne sont plus traités en déshérités et en parias ; — si, dis-je, nous nous arrêtons un instant à ces observations, nous trouvons singulièrement puérides, pour ne

pas dire de mauvaise foi, les objections élevées, tant du côté des ouvriers que de la part des conservateurs, contre l'assurance obligatoire, dont les Allemands n'ont pas eu à regretter d'avoir fait la plus large application.

---



## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

Peut-être me reprochera-t-on, dans un travail fait en vue de l'obtention d'un titre universitaire d'ordre exclusivement juridique, d'avoir donné une trop large place aux considérations économiques et sociales. J'estime, pour ma part, que l'étude des institutions juridiques ne présente quelque intérêt que lorsqu'elle est vivante, c'est-à-dire qu'au lieu de se borner à un froid exposé des principes et des règles légales, elle doit en indiquer, non seulement l'histoire, mais encore les résultats. Au surplus, l'on ne pourrait, et surtout à l'Université de Dijon, me savoir mauvais gré de me retrancher derrière l'opinion émise par l'un de ses anciens maîtres, dans un ouvrage que je ne saurais me permettre d'apprécier (1). Parmi les sciences *directement* auxiliaires des recherches juridiques, M. GénY n'hésite pas, en effet, à ranger « l'Économie politique, scrutant les causes du développement général de la richesse, et *posant les principes directeurs de l'utilité générale*, qui demeure le pivot de parties capitales de notre science. On a souvent signalé, continue M. GénY, une opposition prétendue des idées juridiques et des idées économiques. Mais, si cette opposition est exacte historiquement, elle ne saurait l'être rationnellement, et doit disparaître... A un

(1) FRANÇOIS GÉNY, professeur de droit civil à l'Université de Dijon, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*.

autre point de vue on a, très puérilement à mon sens, prétendu subordonner le droit à l'économie politique. En réalité, les deux sciences, quoique indépendantes, ont également besoin l'une de l'autre ». Et, en particulier, les quelques considérations statistiques et sociales précédemment exposées me semblent le meilleur plaidoyer en faveur du principe de l'assurance obligatoire et, — revenant à mon point de départ — non point *du* système de retraites ouvrières présenté par le gouvernement, qui pourrait, sans inconvénient, supporter des retouches, mais *d'un* système de retraites ouvrières.

C'est, en effet, à un plaidoyer en faveur de l'assurance obligatoire tout au moins contre l'invalidité et la vieillesse qu'aboutit ce travail de dépouillement de quelques documents allemands. Comme le dit M. Gide, dans un de ces innombrables articles où il prodigue, sans compter, les ressources de son talent (1): « Tout homme en France, qui n'a pas reçu un capital suffisant de ses parents, ou qui n'a pu l'amasser pendant sa vie, ou qui n'est pas fonctionnaire de l'État ou employé à titre permanent par quelque grande compagnie, quand sonne pour lui l'heure de la retraite, que ce soit la vieillesse ou l'invalidité prématurée, n'a plus que le choix entre ces trois partis : — aller à l'hospice, s'il y a de la place; — se faire entretenir par ses enfants, s'il en a; — mourir de faim. De ces trois solutions, je me demande laquelle est la plus déplaisante. La première, c'est l'internement, la prison jusqu'à la mort inclusivement, c'est la promiscuité, c'est le stigmate de l'assistance publique imprimé sur le dos. Et encore cette première solution n'est-elle

(1) CHARLES GIDE, professeur à la Faculté de droit de Montpellier, chargé de cours à la Faculté de Paris. *Les retraites ouvrières* (Journal *Le Signal*, organe de défense des intérêts du protestantisme français, 15 juin 1901).

pas à la portée de tous : tant s'en faut ! Le nombre des places disponibles étant très insuffisant, il faut, pour obtenir l'admission, des protections et quelques années de candidature. La seconde, l'entretien par les enfants, est pénible, même si les enfants sont à l'aise et assez riches pour payer une pension alimentaire, car, quoi qu'on en dise, le rôle des parents est de nourrir leurs enfants et non d'être nourris par eux. Mais là où cette situation devient intolérable, c'est quand les enfants, trop pauvres pour payer la pension en argent, doivent la payer en nature, en nourrissant et en logeant le vieux père. Il sent qu'il est devenu une bouche inutile et souvent on le lui fait cruellement sentir. On a fait assez de littérature sur ce sujet pour qu'il soit inutile d'insister. La troisième solution n'est pas là pour la déclamation. En fait, elle doit être assez fréquente. Il y a bien des façons de mourir de faim, de froid, de manque de soins, qui ne font pas de bruit et qui sont, en somme, pour le vieillard indigent, la façon de finir la plus prompte et la plus décente. Mais que des centaines de mille de nos concitoyens en soient réduits à cette alternative, voilà ce qu'on ne saurait accepter. La situation du vieillard pauvre, en France, est un scandale ; elle serait une honte pour tout pays, mais plus particulièrement dans une République démocratique où l'on n'entend de toutes parts que le mot de solidarité. »

L'insuffisance notoire de l'initiative privée, de la mutualité libre, n'étant plus à démontrer, il y a lieu, de toute nécessité, de faire appel à l'intervention de l'État. S'en remettre entièrement à lui, faire une loi *d'assistance* des vieillards et des invalides, me paraîtrait une solution regrettable, comme désintéressant trop l'ouvrier de son sort futur, ne lui donnant aucune part de collaboration à l'œuvre dont il doit bénéficier, comme enfin faisant

de lui un *assisté*, donc un *capite minutus* aux yeux du public. L'ouvrier doit fournir son obole : sa situation sociale en sera relevée ; c'est pourquoi il faut faire une loi d'*assurance*, et d'assurance obligatoire pour qu'elle soit générale, aux frais de laquelle participeront les ouvriers. Mais ils n'y doivent point participer seuls, sous le fallacieux prétexte qu'ils y sont les seuls intéressés. Il n'est que juste de mettre à contribution aussi, et pour une part au moins égale, les employeurs. « Cette exigence, dit encore M. Gide, est fondée sur cette idée que dans les conditions économiques actuelles, le salarié n'est qu'un instrument utilisé par le patron exclusivement à son profit. Cet instrument est sujet à la casse et surtout à l'inévitable usure qui résulte du temps — de même que tous les instruments mécaniques employés dans l'usine. Il est donc d'une sage administration de la part du patron, de même qu'il inscrit dans ses frais généraux les frais d'assurance et d'amortissement de son capital, machines ou bâtiments, d'inscrire aussi les frais d'assurance et d'amortissement de son capital humain. Déjà, d'ailleurs, toutes les grandes compagnies, presque tous les grands patrons, l'avaient fait spontanément. La loi ne ferait que consacrer et généraliser cette obligation déjà tacitement reconnue. » Enfin, si, pour les motifs indiqués plus haut, il me semble exagéré et mauvais de faire supporter exclusivement, sous forme d'impôt, aux classes possédantes, les frais de l'assurance, à raison de ce que « leur revenu étant déjà un prélèvement sur le produit du travail de l'ouvrier, il serait injuste de lui imposer un nouveau prélèvement, sous prétexte de lui garantir, plus tard, une infime part de ce qui lui est dû », il n'en est pas moins vrai que la société, dans son ensemble, profite trop du travail des ouvriers pour ne pas être appelée, elle aussi, à participer aux débours de

l'assurance; d'autant que — il n'est pas inutile, à nouveau, d'en faire la remarque — les sacrifices qu'on lui demande, de ce chef, se trouvent compensés par une diminution des charges de l'assistance publique et de la charité privée qui, du fait de l'assurance, se trouvent dégrevées d'une large part de leur mission actuelle au regard des invalides du travail.

Ce sont là les principes consacrés par la législation allemande, dont il serait à souhaiter que notre Parlement eût la sagesse de méditer les enseignements.

VU :

H. TRUCHY.

VU :

*Le Doyen de la Faculté de Droit  
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 3 novembre 1901.

*Le Recteur de l'Académie,*

CH. ADAM,

*Correspondant de l'Institut.*



# TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION GÉNÉRALE.....                                                                                                                                                                                                    | 7  |
| CHAPITRE PREMIER. — Etude juridique, et comparaison sommaire avec le projet gouvernemental français de retraites ouvrières, de la loi d'assurance des invalides telle qu'elle fonctionne en Allemagne à l'heure présente..... | 13 |
| INTRODUCTION. — Analyse rapide du projet gouvernemental français de retraites ouvrières, comme terme de comparaison sommaire avec les textes allemands.....                                                                   | 13 |
| PREMIÈRE SECTION. — La clientèle de l'assurance des invalides..                                                                                                                                                               | 18 |
| Article premier. — La règle.....                                                                                                                                                                                              | 19 |
| I. Énumération des assurés obligatoires.....                                                                                                                                                                                  | 19 |
| II. Le criterium servant de base à l'assurance obligatoire.....                                                                                                                                                               | 22 |
| Article 2. — Les exceptions, extensives et restrictives .....                                                                                                                                                                 | 26 |
| I. Exceptions extensives.....                                                                                                                                                                                                 | 26 |
| II. Exceptions restrictives.....                                                                                                                                                                                              | 29 |
| DEUXIÈME SECTION. — Les conditions imposées pour avoir droit éventuellement aux secours de l'assurance des invalides.....                                                                                                     | 34 |
| Article premier. — Montant des cotisations.....                                                                                                                                                                               | 35 |
| I. Établissement des classes d'assurés.....                                                                                                                                                                                   | 35 |
| II. Tarif .....                                                                                                                                                                                                               | 38 |
| Article 2. — Mécanisme du paiement des cotisations.....                                                                                                                                                                       | 41 |
| I. Règles organiques .....                                                                                                                                                                                                    | 41 |
| II. Mesures préventives et de contrôle.....                                                                                                                                                                                   | 46 |
| Article 3. — Conditions spéciales que doivent remplir les cotisations pour donner droit aux prestations de l'assurance.....                                                                                                   | 48 |
| I. Exposé de la règle .....                                                                                                                                                                                                   | 48 |
| II. Adoucissements temporaires.....                                                                                                                                                                                           | 52 |
| TROISIÈME SECTION. — Les prestations de l'assurance des invalides.....                                                                                                                                                        | 56 |
| Article premier. — Objet et fondement de ces prestations.....                                                                                                                                                                 | 56 |
| I. Secours préventifs .....                                                                                                                                                                                                   | 58 |
| II. Secours compensatoires.....                                                                                                                                                                                               | 62 |

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Article 2. — Valeur de ces prestations, modifications et restrictions qu'elles peuvent subir.....                                                                      | 66  |
| I. Valeur des rentes de vieillesse et d'invalidité.....                                                                                                                | 66  |
| II. Modification, réduction, suspension, retrait des rentes.....                                                                                                       | 71  |
| QUATRIÈME SECTION. — L'organisation et le contentieux de l'assurance des invalides.....                                                                                | 77  |
| Article premier. — Organisation.....                                                                                                                                   | 77  |
| I. Énumération des organes d'assurance, normaux et exceptionnels.....                                                                                                  | 77  |
| II. Composition interne des organes normaux.....                                                                                                                       | 80  |
| III. Participation des employeurs et des assurés au service de l'assurance.....                                                                                        | 85  |
| Article 2. — Contentieux.....                                                                                                                                          | 89  |
| I. Procédure de fixation des rentes.....                                                                                                                               | 90  |
| II. Voies de recours.....                                                                                                                                              | 93  |
| CONCLUSION. — Résumé des principales innovations réalisées par la Nouvelle du 13 juillet 1899.....                                                                     | 97  |
| CHAPITRE SECOND. — Aperçu historique et d'ensemble de la législation allemande sur l'assurance ouvrière.....                                                           | 105 |
| INTRODUCTION. — Considérations préliminaires d'ordre atavique et historique.....                                                                                       | 105 |
| PREMIÈRE SECTION. — Les précédents dans le droit allemand antérieur à 1881.....                                                                                        | 108 |
| Article premier. — L'intervention des pouvoirs publics.....                                                                                                            | 108 |
| I. Le droit commun.....                                                                                                                                                | 108 |
| II. L'assurance des soins aux malades dans l'Allemagne du Sud.....                                                                                                     | 111 |
| Article 2. — La mise à contribution des employeurs.....                                                                                                                | 112 |
| I. Obligations des maîtres à l'égard de leurs domestiques, des capitaines de navires et armateurs envers les équipages, des commerçants vis-à-vis de leurs commis..... | 112 |
| II. Lois des responsabilités patronales.....                                                                                                                           | 116 |
| Article 3 — La mise en œuvre du principe corporatif.....                                                                                                               | 119 |
| I. Le très ancien droit, jusques et y compris le <i>Landrecht</i> de 1794.....                                                                                         | 119 |
| II. La législation du milieu du xix <sup>e</sup> siècle.....                                                                                                           | 123 |
| III. Le groupement corporatif contemporain.....                                                                                                                        | 127 |
| Article 4. — La situation aux environs de 1880.....                                                                                                                    | 130 |
| I. Obscurité et insuffisance de la législation.....                                                                                                                    | 130 |
| II. Le mouvement d'opinion et les circonstances qui ont précédé la réforme.....                                                                                        | 133 |

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| DEUXIÈME SECTION. — L'assurance ouvrière en Allemagne depuis<br>1881.....                                                                         | 186 |
| Article premier. — La période de premier établissement.....                                                                                       | 137 |
| I. Enumération des textes .....                                                                                                                   | 137 |
| II. L'assurance contre la maladie .....                                                                                                           | 141 |
| III. L'assurance contre les accidents.....                                                                                                        | 147 |
| IV. L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.....                                                                                         | 152 |
| Article 2. — La période des réformes.....                                                                                                         | 154 |
| I. Généralités .....                                                                                                                              | 154 |
| II. Réformes de détail.....                                                                                                                       | 156 |
| III. Tentatives de réforme radicale.....                                                                                                          | 167 |
| Article 3. — Les résultats du système.....                                                                                                        | 172 |
| I. La situation de l'assurance ouvrière au 1 <sup>er</sup> janvier 1901.                                                                          | 172 |
| II. Le caractère effectif des prestations fournies à la classe<br>ouvrière .....                                                                  | 181 |
| CONCLUSION. — Les critiques contre le principe de l'assurance<br>obligatoire, brièvement examinées à la clarté de l'expérience<br>allemande ..... | 188 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE.....                                                                                                                          | 193 |









